

AIPA 4/2006

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse/
Henrike Viehrig

Die Salienz außenpolitischer Themen im
Bundestag.
Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder
des 16. Deutschen Bundestages



Lehrstuhl für Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 4/2006

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse/
Henrike Viehrig

Die Salienz außenpolitischer Themen im
Bundestag.
Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder
des 16. Deutschen Bundestages

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl für Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Druck:

Hausdruckerei der Universität zu Köln

Redaktionelle Bearbeitung:

Sabine Janatschek

Köln 2006

ABSTRACT

Im Zuge der vorliegenden Studie wurden erstmals belastbare empirische Daten über die Salienz außenpolitischer Themen im Deutschen Bundestag erhoben und analysiert. Zu selten steht die Rolle des Bundestages im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Analyse deutscher Außenpolitik. Dies reflektiert den unstrittigen Befund, dass es die Bundesregierung ist, der die stärksten außenpolitischen Kompetenzen zukommen. Doch verfügt der Bundestag über eine Reihe von Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten auch im Bereich der Außenpolitik. Die zentrale Bedingung dafür, dass der Bundestag diese Möglichkeiten nutzt, ist die Salienz eines außenpolitischen Themas, also dessen Wichtigkeit, Bedeutung oder Dringlichkeit für die Mitglieder des Bundestages. Je höher die Salienz einer außenpolitischen Fragestellung für die Bundestagsabgeordneten, desto stärker ist deren Aufmerksamkeit für die Politik der Bundesregierung in dieser Frage mobilisiert und desto nachdrücklicher werden sie *ceteris paribus* von ihren institutionellen Möglichkeiten Gebrauch machen, die Regierungspolitik zu kontrollieren und zu beeinflussen.

Um die bestehende Forschungslücke hinsichtlich der Bedeutung außenpolitischer Themen im Bundestag zu schließen, haben wir eine Umfrage unter den Mitgliedern des 16. Deutschen Bundestages durchgeführt, welche die Salienz von Außenpolitik in drei grundlegenden Dimensionen erfasst. Als wichtigstes *Thema* der deutschen Außenpolitik ergibt sich aus der Umfrage der Themenkomplex der Europäischen Integration. Die mit Abstand wichtigsten *bilateralen Beziehungen* sind jene zu den USA und Frankreich, wobei die USA vor Frankreich liegen. Die für Deutschland wichtigste *internationale Organisation* ist in den Augen der Bundestagsabgeordneten eindeutig die Europäische Union.

Thomas Jäger

ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln.

Kai Oppermann, Dipl.-Pol.,

Alexander Höse, M.A.,

Henrike Viehrig, Dipl.-Reg.-Wiss.

sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln.

INHALT

1	Einführung	1
2	Das Konzept der Salienz und die außenpolitische Bedeutung des Bundestages	3
3	Methode der Datenerhebung und Datenanalyse	6
4	Auswertung der Ergebnisse	10
5	Schluss.....	16

Die Salienz außenpolitischer Themen im Bundestag. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages

1 Einführung

Die Rolle des Bundestages steht selten im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Analyse deutscher Außenpolitik. Nur wenige Beiträge verfolgen explizit die Absicht, die Einflusschancen des Bundestages im außenpolitischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten. Auch die einschlägigen Lehrbücher behandeln dieses Thema sehr knapp und beziehen sich dabei nach wie vor häufig auf einen Aufsatz von Joachim Krause aus dem Jahr 1998¹. Dieses geringe Interesse der Außenpolitikforschung an der Bedeutung des Bundestages reflektiert den unstrittigen Befund, dass es die Bundesregierung und nicht der Bundestag ist, der im politischen System Deutschlands die bei Weitem stärksten außenpolitischen Kompetenzen zugeordnet sind. Angesichts eines breiten

¹ Vgl. Joachim Krause, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 137-152; Sven Bernhard Gareis, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Opladen 2005, S. 35-38; Gunther Hellmann, Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 53-56.

Konsenses darüber, dass der Bundestag zwar auch in der Außenpolitik über verschiedene direkte und indirekte Mitwirkungsrechte verfügt, insgesamt aber von deutlich nachgeordneter Bedeutung für die deutsche Außenpolitik ist, scheinen sich in diesem Bereich zunächst kaum lohnende Forschungsfragen zu eröffnen.

Allerdings beruht diese Feststellung auf einer zu engen Konzeption von parlamentarischer Kontrolle und Einflusschancen in außenpolitischen Entscheidungsprozessen und ist in ihrer Allgemeinheit deshalb zu undifferenziert. So erschöpft sich die Analyse und Bewertung der außenpolitischen Rolle des Bundestages häufig in der Auflistung seiner institutionalisierten Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese Möglichkeiten erstrecken sich insbesondere auf die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge, den Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr,² parlamentarische Anfragen und Anträge sowie das Recht des Bundestages, sich mit allen außenpolitischen Fragen zu befassen. Indirekte Steuerungsmöglichkeiten stehen dem Bundestag darüber hinaus über sein Budgetrecht, die Wahl des Bundeskanzlers und das konstruktive Misstrauensvotum zur Verfügung.³ Aus einer solchen primär verfassungsrechtlichen Perspektive bleibt jedoch eine zentrale Bedingung unberücksichtigt, von der die faktischen Einflusschancen des Bundestages auf deutsche Außenpolitik abhängen, denn die institutionellen Möglichkeiten werden von den Parlamentariern nicht in allen Fällen genutzt.

2 Vgl. Kai Oppermann/Alexander Höse, Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 40-68.

3 Vgl. Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, 2. Aufl., München 2005, S. 28-36.

2 Das Konzept der Salienz und die außenpolitische Bedeutung des Bundestages

Diese zentrale Bedingung ist die Salienz eines außenpolitischen Themas, also dessen Wichtigkeit, Bedeutung oder Dringlichkeit für die Abgeordneten des Bundestages.⁴ Die institutionalisierten außenpolitischen Kompetenzen des Bundestages werden von dessen Mitgliedern nur insoweit in effektiven Einfluss auf Regierungspolitik umgesetzt, wie sie eine außenpolitische Fragestellung als bedeutendes Thema der politischen Agenda wahrnehmen und ihre Aufmerksamkeit auf diese Fragestellung richten. Angesichts der begrenzten menschlichen Kapazitäten der Informationsverarbeitung und verstärkt durch die arbeitsteilige Organisation des Parlamentsbetriebs ist diese Aufmerksamkeit eine äußerst knappe kognitive Ressource.⁵ Da um diese knappe Ressource zu jedem Zeitpunkt eine Vielzahl politischer Themen konkurriert, ist die Aufmerksamkeit von Abgeordneten notwendig auf einen eng begrenzten Ausschnitt der aktuellen politischen Agenda konzentriert. Nach dem so genannten Top-of-the-Head-Phänomen⁶ werden die Mitglieder des Bundestages ihre außenpolitischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte in erster Linie bei solchen Themen zu faktischer Einflussnahme nutzen, die in ihrem Gedächtnis am leichtesten zugänglich und am prominentesten als bedeutende Probleme repräsentiert sind.

Je höher somit die Salienz einer außenpolitischen Fragestellung für die Mitglieder des Bundestages ist, desto stärker ist deren Aufmerksamkeit für die

4 Zum Konzept der Salienz vgl. Christopher Wlezien, On the Saliency of Political Issues: The Problem with ‚Most Important Problem‘, in: *Electoral Studies*, 24. Jg. (2005), H. 4, S. 555-579, hier S. 556-561.

5 Vgl. Herbert A. Simon, Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, in: *American Political Science Review*, 79. Jg. (1985), H. 2, S. 293-304, hier S. 301-302; Reid Hastie, A Primer of Information-Processing Theory for the Political Scientist, in: Richard R. Lau/David O. Sears (Hg.): *Political Cognition*, Hillsdale, NJ 1986, S. 11-39, hier S. 17-30.

6 Vgl. Shelly E. Taylor/Susan Fiske, Saliency, Attention, and Attribution: Top-of-the-Head Phenomena, in: Leonard Berkowitz (Hg.): *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 11, New York 1978, S. 249-288.

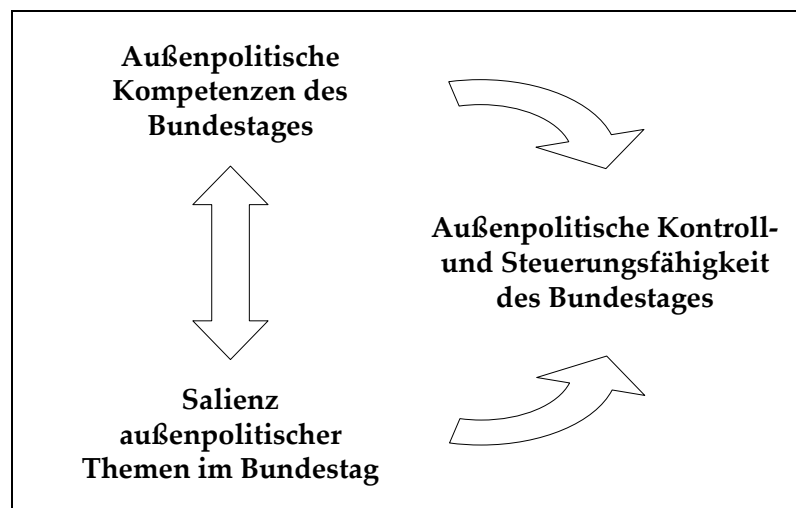
Politik der Bundesregierung in dieser Frage mobilisiert und desto nachdrücklicher werden sie *ceteris paribus* von ihren institutionellen Möglichkeiten Gebrauch machen, die Regierungspolitik zu kontrollieren und zu beeinflussen. Spiegelbildlich dazu muss die Bundesregierung in ihrer Außenpolitik umso eher die Möglichkeit antizipieren, dass die Bundestagsabgeordneten ihre außenpolitischen Kompetenzen zur Umsetzung eigener Präferenzen einsetzen, je höher diese die Bedeutung eines außenpolitischen Themas veranschlagen. Im Verhältnis zwischen Regierung und den sie tragenden Fraktionen im Bundestag steigt mit der Salienz außenpolitischer Fragestellungen die Wahrscheinlichkeit, dass die Mitglieder der Regierungsfractionen bereit sind, der Regierungspolitik unter Missachtung der Fraktionsdisziplin ihre Zustimmung zu verweigern und die damit verbundenen politischen Kosten zu tragen. Auch die Oppositionsfractionen werden ihre Kontrollrechte im Bundestag und ihr politisches Kapital insbesondere auf diejenigen Probleme der Außenpolitik verwenden, die ihnen am dringlichsten erscheinen, um ihre Kritik an der Regierungspolitik dazu über das Parlament hinaus wählerwirksam in die öffentliche Debatte einzuspeisen. Umgekehrt bleibt der außenpolitische Einfluss des Bundestages bei jenen Fragen, die für die Abgeordneten nur von geringer Salienz sind, weitgehend latent und kann den autonomen Handlungsspielraum der Bundesregierung nicht signifikant einschränken.

Im Ergebnis variiert die Bedeutung des Bundestages in der Außenpolitik mit der Salienz außenpolitischer Fragen unter seinen Mitgliedern auch unter der Bedingung einer konstanten Kompetenzverteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag. Eine aussagekräftige und umfassende Analyse des außenpolitischen Einflusses des Bundestages muss vor diesem Hintergrund neben einer institutionellen (oder prozessualen) auch eine kognitive (oder informationelle) Dimension berücksichtigen.⁷ Beide Dimensionen erfassen notwendige

7 Zu diesen beiden Dimensionen vgl. Andrew Moravcsik, *Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics*, Working Paper Series No. 52, Cambridge, MA 1994.

Voraussetzungen für die außenpolitische Kontroll- und Steuerungsfähigkeit des Bundestages, die ihrerseits in einem engen Wechselverhältnis zueinander stehen (siehe Abbildung 1). Auf der einen Seite erhöht sich mit steigender Salienz außenpolitischer Themen die Glaubhaftigkeit der institutionalisierten Drohung des Bundestages, seine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Außenpolitik der Regierung in praktische Politik umzusetzen und damit die politische Lenkungswirkung dieser impliziten Drohung. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass die formale Entscheidungskompetenz des Bundestages in einer außenpolitischen Frage – beispielsweise bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge oder dem Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr – ihrerseits die Aufmerksamkeit der Abgeordneten für diese Frage erhöht und damit Rückwirkungen auf die Salienz außenpolitischer Probleme im Bundestag hat.

Abbildung 1: Voraussetzungen für den Einfluss des Bundestages auf Außenpolitik



Vor diesem theoretischen Hintergrund soll die vorliegende Studie einen Beitrag dazu leisten, die festgestellte Forschungslücke hinsichtlich der kognitiven (oder informationellen) Voraussetzung der außenpolitischen Kontroll- und Steuerungsfähigkeit des Bundestages zu schließen. Diese Forschungslücke findet insbesondere darin ihren Ausdruck, dass bisher keine belastbaren empirischen Daten über die Salienz außenpolitischer Fragen unter den Abgeordneten des

Bundestages existieren. Als ersten Schritt zur Behebung dieses Defizits in der empirischen Datenbasis haben wir daher eine Umfrage unter den Mitgliedern des 16. Deutschen Bundestages konzipiert und durchgeführt, welche die Salienz von Außenpolitik im Bundestag in drei grundlegenden Dimensionen – den wichtigsten Themen deutscher Außenpolitik, den wichtigsten bilateralen Beziehungen Deutschlands und den wichtigsten internationalen Organisationen für Deutschland – erfasst. Diese Salienzdaten schaffen die Grundlage für eine umfassende Betrachtung der außenpolitischen Rolle des Bundestages und seines Einflusses auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess, die über eine bloße Analyse seiner formalen Zuständigkeiten hinausgeht. Bevor die Ergebnisse der Umfrage vorgestellt und diskutiert werden können, gilt es im Folgenden zunächst, unsere Methode der Datenerhebung und Datenanalyse offen zu legen.

3 Methode der Datenerhebung und Datenanalyse

Die Befragung wurde als Vollerhebung unter allen 614 Mitgliedern des 16. Deutschen Bundestages im Zeitraum vom Dezember 2005 bis April 2006 durchgeführt. Alle Bundestagsmitglieder erhielten auf postalischem Wege einen identischen Fragebogen von einer Seite Länge sowie ein Begleitschreiben, in welchem den Abgeordneten u.a. Anonymität bei der Auswertung der Befragung zugesichert wurde. Das erste Schreiben wurde am 8. Dezember 2005 verschickt, ein zweites Schreiben inklusive Fragebogen wurde am 3. Februar 2006 an jene Abgeordneten gerichtet, die bis dato noch nicht geantwortet hatten. Bis einschließlich 5. April 2006 erhielten wir 279 Antworten, von denen 263 für die Analyse ausgewertet werden konnten, was einer Rücklaufquote von 42,8 Prozent entspricht. Diese Quote sehen wir als sehr zufriedenstellend an: Zwar ließen einige Faktoren von vornherein einen vergleichsweise hohen Rücklauf erwarten – etwa die Tatsache, dass die Befragung von einer universitären Einrichtung durchgeführt

wurde, sowie das hohe Bildungsniveau der Befragten.⁸ Auf der anderen Seite sprachen eine Reihe von Faktoren für eine nur geringe Teilnahmebereitschaft seitens der Zielgruppe: So konnten wir kein Rückantwortkuvert und keine Anreize zur Verfügung stellen, und die Zielgruppe verfügte nach unserer Einschätzung über ein sehr knapp bemessenes Zeitbudget.⁹

Nach der ersten Befragung lag die Rücklaufquote bei 27,2 Prozent (167 auswertbare Fragebögen mit Eingangsdatum bis einschließlich 7. Februar 2006), die zweite Versandwelle ergab für sich genommen eine Rücklaufquote von 21,8 Prozent (96 auswertbare Antworten von 440 bis dato säumigen Personen). Die Nachfassaktion brachte somit nicht, wie es bei Umfragen üblicherweise der Fall ist, einen ebenso hohen Rücklauf wie die erste Versandwelle hervor.¹⁰ Die Entscheidung der Abgeordneten, nicht an der Befragung teilzunehmen, war also vergleichsweise schwer umzustoßen.¹¹ Angesichts dessen erschien uns der zu erwartende Nutzen einer weiteren Nachfassaktion geringer als die damit verbundenen Kosten, so dass wir auf eine dritte Versandwelle verzichteten.

Salienzdaten lassen sich grundsätzlich auf vielfache Weise erheben. Beobachtung, Inhaltsanalyse und verschiedene Formen der mündlichen Befragung stellen geeignete Methoden dar, sind jedoch sehr kosten- und zeitintensiv.¹² Ebenso haben wir von der Option einer Befragung per E-Mail Abstand genommen, da wir eine höhere Aufmerksamkeit seitens der Zielgruppe für ein konventionelles Schreiben erwarteten. Wir gingen davon aus, dass in den meisten Fällen die oder

8 Die höhere Rücklaufquote bei Umfragen durch Universitäten ist hinreichend empirisch belegt; vgl. beispielhaft Richard A. Fox/Malvin R. Crask/Jonghoon Kim, Mail Survey Response Rate. A Meta-Analysis of Selected Techniques for Inducing Response, in: *Public Opinion Quarterly*, 52. Jg. (1988), H. 4, S. 467-491, hier S. 482-485. Das Argument einer „Bildungsbarriere“, welche die Ausschöpfung bei postalischen Befragungen verringern kann, ist plausibel, jedoch nicht in derselben Weise empirisch gesichert. Vgl. Sabine Klein/Rolf Porst, Mail Surveys. Ein Literaturbericht, ZUMA Technischer Bericht 10/2000, S. 8-12.

9 Vgl. ebenda, S. 23-28.

10 Zu dieser „Faustregel“ vgl. Hans-Jürgen Hippler, Methodische Aspekte schriftlicher Befragungen. Probleme und Forschungsperspektiven, in: *Planung & Analyse*, 1988, H. 6, S. 244-248, hier S. 245.

11 Vgl. Jörg Blasius/Karl-Heinz Reuband, Postalische Befragungen in der empirischen Sozialforschung. Ausschöpfungsquoten und Antwortqualität, in: *Planung & Analyse*, 1996, H. 1, S. 35-41, hier S. 39.

12 Vgl. Peter Atteslander, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 7., bearbeitete Aufl., Berlin/New York 1993, S. 91-200.

der Abgeordnete das Schreiben selbst beantworten würde und auch jene Antworten, die von Mitarbeitern der Bundestagsmitglieder gegeben wurden, Rückschlüsse auf die Meinungen der Abgeordneten zulassen.

Der Fragebogen wurde mit drei inhaltlichen Fragen bewusst kurz gehalten, um die Teilnahmebereitschaft unter den Abgeordneten zu erhöhen.¹³ Da gerade bei der Messung von Salienz eine Suggestivwirkung vermieden werden sollte, wurden die beiden ersten Fragen offen gestaltet, also keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Die drei wichtigsten außenpolitischen Themen konnten in beliebiger Reihenfolge genannt werden, eine Gewichtung der Antworten war nicht vorgesehen. Die drei wichtigsten Staaten sollten in der Reihenfolge abnehmender Wichtigkeit angegeben werden. Dem Erkenntnisinteresse der Studie entsprechend wurde nur nach der Wichtigkeit der außenpolitischen Themen und der bilateralen Beziehungen gefragt, nicht aber nach einer inhaltlichen Bewertung derselben.

Im Anschluss an die Frage nach der wichtigsten internationalen Organisation wurden mit EU, UNO, NATO und OSZE vier mögliche Antworten aufgeführt, verbunden mit der Option, eine andere, von uns nicht erwähnte Organisation zu nennen. Die Erwähnung dieser vier Organisationen beruhte zum einen auf der Überzeugung, dass die Spannweite möglicher Antworten bei dieser Frage ohnehin eng begrenzt war; zum anderen sollte verdeutlicht werden, dass auch die EU als internationale Organisation zu betrachten ist, obgleich sie einen besonders hohen Institutionalisierungsgrad und starke supranationale Elemente

13 Die Fragen lauteten: „A) Was sind Ihrer Meinung nach die drei derzeit wichtigsten Themen der deutschen Außenpolitik?, B) Die Beziehungen zu welchen drei Staaten sind Ihrer Meinung nach für Deutschland am wichtigsten?, C) Welche internationale Organisation ist Ihrer Meinung nach für Deutschland am wichtigsten?“. Die Entscheidung zu einem kurzen Fragebogen wurde v.a. in der Annahme getroffen, dass die Abgeordneten täglich eine Vielzahl von Anfragen erhalten. Wir gingen deshalb von einer positiven Wirkung eines kurzen Fragebogens aus, obwohl die Länge des Fragebogens bei postalischen Befragungen im Allgemeinen ohne nennenswerten Einfluss auf den Rücklauf bleibt. Vgl. Michaela Thoma/Matthias Zimmermann, Zum Einfluss der Befragungstechnik auf den Rücklauf bei schriftlichen Umfragen. Experimentelle Befunde zur „Total-Design-Methode“, ZUMA-Nachrichten Nr. 39, November 1996, S. 141-159, hier S. 145.

aufweist und sich ihre Mitgliedstaaten zahlreichen Souveränitätsbeschränkungen unterworfen haben.¹⁴

Am Schluss des Fragebogens wurden die Bundestagsmitglieder gebeten anzugeben, ob sie einer Regierungs- oder einer Oppositionsfraktion angehören. Diese Unterscheidung zielte auf die Identifizierung möglicher systematischer Salienzunterschiede zwischen beiden politischen Lagern. Auf die Erhebung der individuellen Fraktionszugehörigkeit haben wir verzichtet, weil drei der Bundestagsfraktionen zahlenmäßig so gering besetzt sind, dass die Zuordnung der Umfrageergebnisse zu einer Fraktion von ihren Mitgliedern unerwünscht sein konnte.

Die durch die Umfrage gewonnen Daten wurden von uns codiert, um anschließend die Häufigkeitsverteilungen zwischen den Merkmalsausprägungen innerhalb der vier Variablen (außenpolitisches Thema, Staat, internationale Organisation, Fraktion) sowie Zusammenhänge zwischen den Variablen zu ermitteln.

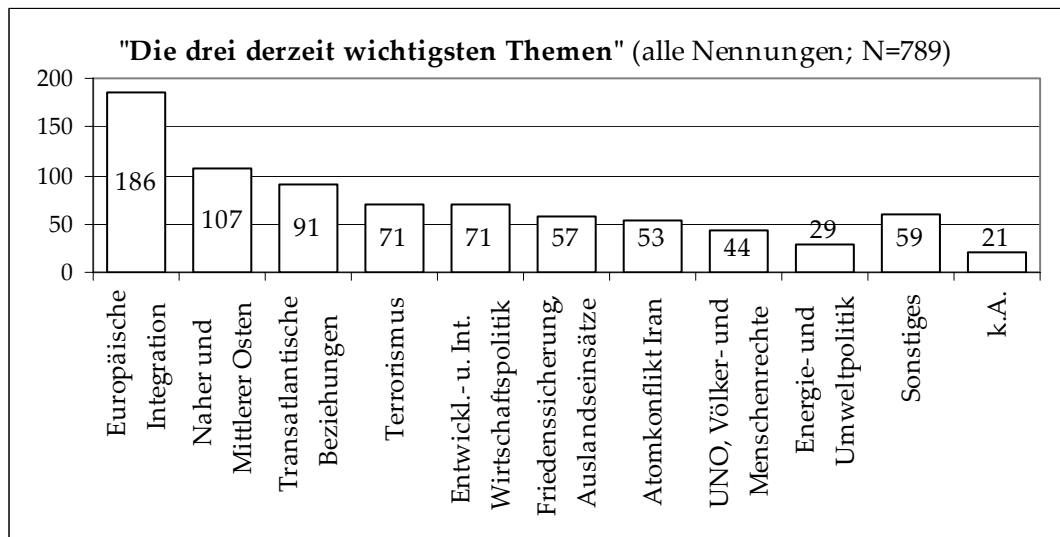
14 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998, S. 18-85. Zwar unterscheiden sich EU, UNO, NATO und OSZE entlang vieler möglicher Dimensionen zur Klassifizierung internationaler Organisationen, etwa hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft und ihrer Zuständigkeiten. Vgl. Volker Rittberger/Bernhard Zangl, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, 3., überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2005, S. 28-32. Es könnte daher fragwürdig scheinen, sie als alternative Handlungs- und Entscheidungsräume für die deutsche Außenpolitik zu begreifen. Doch wird nicht nur in der UNO und der EU, sondern auch in der OSZE und zunehmend in der NATO eine Vielzahl verschiedenartiger Problemfelder bearbeitet und die Zuständigkeiten dieser Organisationen weiten sich entsprechend aus: Während etwa die EU eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik herausbildet, soll die NATO – nach dem Bekunden zahlreicher Akteure einschließlich der Bundesregierung – als primäres Konsultationsforum für eine breite Palette sicherheitspolitischer Themen dienen und neue Aufgaben beispielsweise im Bereich der Energiesicherheit übernehmen (Paul Gallis, *NATO and Energy Security*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, D.C., 21. März 2006). Angesichts der Wahlmöglichkeiten, die sich der deutschen Außenpolitik durch diese Entwicklungen – die sie selbst mitgestaltet – aktuell wie potenziell bieten, ist es gerade die Unterschiedlichkeit der Organisationen in Bezug auf ihre Mitgliedschaft, ihre Entscheidungsverfahren und ihre inhaltliche Ausrichtung, die von der deutschen Außenpolitik Schwerpunktsetzungen mit weit reichenden Implikationen verlangt.

4 Auswertung der Ergebnisse

Zur Auswertung der Frage nach den drei derzeit wichtigsten Themen wurde ein induktives methodisches Vorgehen angewandt: Nach Sichtung aller Fragebögen bildeten wir zehn Kategorien, denen anschließend die offenen Antworten zugeordnet werden konnten. Thematisch wurden die Kategorien so definiert, dass sie einerseits möglichst viele Antworten subsumieren und gleichzeitig genügend Trennschärfe untereinander aufweisen. Auch wenn es sich bei den offenen Antworten um ein breites Spektrum inhaltlicher Aussagen handelt, wurden sie entsprechend ihrer thematischen Verwandtschaft in die jeweiligen Kategorien gruppiert, da dies unserem Erkenntnisinteresse nach der Salienz von Themen im Vergleich zu anderen Themen entspricht.

Als wichtigstes Thema der deutschen Außenpolitik ergibt sich aus der Umfrage der Themenkomplex der Europäischen Integration (186 von 789 bzw. 24 Prozent der möglichen Antworten). Unter diesen Komplex wurden alle Nennungen subsumiert, die sich Problemen oder Herausforderungen auf europäischer Ebene zuordnen ließen, z.B. „allgemeine EU-Reform“, „EU-Verfassung“, „EU-Erweiterung“, „Neue Mitgliedstaaten“, „EU-Haushalt“ sowie „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Was sind Ihrer Meinung nach die drei derzeit wichtigsten Themen der deutschen Außenpolitik?



Der zweite große Themenblock ist die Situation im Nahen und Mittleren Osten. 107 Antworten bzw. 14 Prozent der Nennungen entfallen auf Themen wie „Sicherheit im Nahen und Mittleren Osten“ oder „Lösung des Nahostkonflikts“. Auch die Erwähnung der Lage im Irak zählt unter diese Kategorie, allerdings wurde die Problematik um den Atomstreit mit dem Iran gesondert erfasst: Mit 53 Nennungen bzw. 7 Prozent der Antworten hat der iranische Nuklearkonflikt zwar einen geringen Anteil am Themenspektrum, jedoch handelt es sich um ein eigenständiges Thema, das losgelöst vom Nahostkonflikt existiert und wahrgenommen wird.

Am dritthäufigsten nannten die Abgeordneten Themen der Kategorie „Transatlantische Beziehungen“. Mit 91 von 789 möglichen Nennungen entfallen somit 12 Prozent der Antworten auf Bereiche wie „Transatlantisches Verhältnis“ oder „Beziehungen zu den USA“. Die Kategorie „Terrorismus“ stellt in der Rangfolge der Abgeordneten den viertwichtigsten Themenkomplex der deutschen Außenpolitik dar. 71 von 789 bzw. 9 Prozent der Antworten beinhalten Aussagen wie „Terrorbekämpfung“ oder „Internationaler Terrorismus“. Einen ebenso hohen Anteil an den wichtigsten Themen verzeichnen Fragen zur Entwicklungs- und

Internationalen Wirtschaftspolitik. Hierzu rechneten wir Nennungen wie „Gerechte Globalisierung“, „Armutsbekämpfung“ oder „Entwicklungszusammenarbeit“.

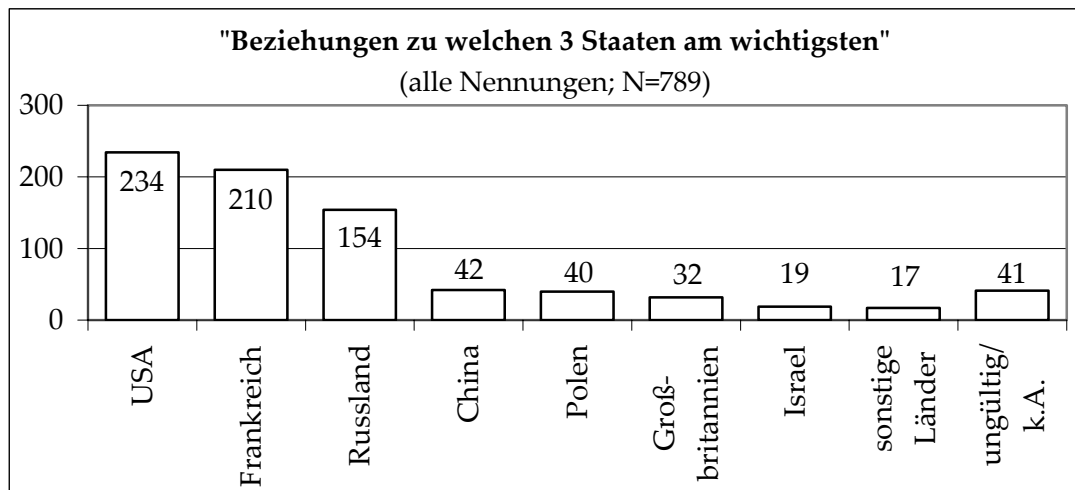
Das Zusammenfassen von „Friedenssicherung“ und „Auslandseinsätze der Bundeswehr“ in einer Kategorie wurde trotz der Heterogenität der einzelnen Konzepte vorgenommen und begründet sich durch die gemeinsame Basisfrage „Wie schafft Deutschland Frieden?“. Diese Problematik wurde in 57 von 789 bzw. in 7 Prozent der Antworten als eines der drei wichtigsten Probleme genannt.

Die beiden Kategorien „UNO, Völker- und Menschenrechte“ sowie „Energie- und Umweltpolitik“ versammeln ebenfalls inhaltlich unterschiedliche Aussagen, die jedoch im Kern verwandte Themen ansprechen. So bilden die Vereinten Nationen einen wichtigen Rahmen für die internationale und die deutsche Menschenrechtspolitik. 44 von 789 bzw. 6 Prozent der Antworten enthalten Angaben zu „Reform der UNO“, „Wahrung der Menschenrechte“ oder „Deutschlands Sitz im UNO-Sicherheitsrat“. Die Kategorie „Energie- und Umweltpolitik“ umfasst Aussagen wie „Energiesicherheit“, „Kyoto-Protokoll“ oder „Rohstoffe“. Unter der Kategorie „Sonstiges“ wurden schließlich all die Themen zusammengefasst, die keiner der anderen Kategorien zugeordnet werden konnten bzw. eine zu kleine Fallzahl aufwiesen, um einen relevanten Anteil darzustellen.

Die zweite Frage – jene nach der Bedeutung der Beziehungen zu anderen Ländern – zeigt im Ergebnis, dass den deutschen Abgeordneten die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten am wichtigsten sind, gefolgt von den Beziehungen zu Frankreich und zu Russland (siehe Abbildung 3). 234 Nennungen bzw. 30 Prozent der Antworten entfallen auf die USA, 210 Nennungen bzw. 27 Prozent auf Frankreich, und Russland erhält 154 Nennungen, was einem Anteil von 20 Prozent der Antworten entspricht. Die Beziehungen zu diesen drei Staaten vereinen ca. drei Viertel aller Antworten auf sich und stellen aus Sicht der Bundestagsabgeordneten die wichtigsten bilateralen Beziehungen der derzeitigen deutschen Außenpolitik dar. Einen Block weniger häufig genannter Staaten bilden China, Polen,

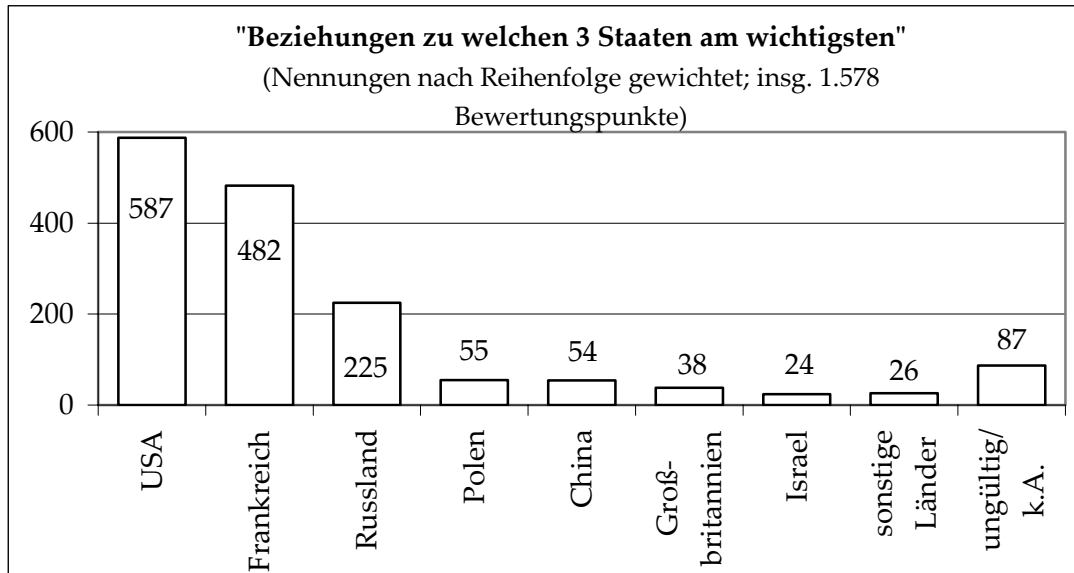
Großbritannien und Israel (zwischen 5,3 und 2,4 Prozent aller Nennungen). Diese vier Länder vereinen ca. ein Sechstel aller Antworten auf sich.

Abbildung 3: Die Beziehungen zu welchen drei Staaten sind Ihrer Meinung nach für Deutschland am wichtigsten? Alle Nennungen



Da die Staaten von den Abgeordneten in der Reihenfolge abnehmender Wichtigkeit genannt werden sollten, bestand bei der Auswertung die Möglichkeit, die Rangfolge der Nennungen zu gewichten. Dazu wurden die an erster Stelle genannten Länder dreifach gewertet, die an zweiter Stelle genannten wurden doppelt und die an dritter Stelle einfach gewertet. Hieraus ergeben sich insgesamt 263 mal 6, also 1.578 Bewertungspunkte (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Die Beziehungen zu welchen drei Staaten sind Ihrer Meinung nach für Deutschland am wichtigsten? Nennungen nach Reihenfolge gewichtet



In der Auflistung der Länder in der Reihenfolge der erzielten Bewertungspunkte zeigt sich noch deutlicher, wie sehr die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen mit der Wichtigkeit der deutsch-französischen Beziehungen konkurriert. Die Vereinigten Staaten rangieren dabei mit 37 Prozent der Bewertungspunkte vor Frankreich (30 Prozent). Die Beziehungen zu Russland (14 Prozent) fallen in der gewichteten Bewertung weit stärker hinter dem Führungsduo USA und Frankreich zurück, als dies in der ungewichteten Bewertung der Fall ist. Auch der Länderblock Polen, China, Großbritannien und Israel weist in der gewichteten Darstellung eine geringere Bedeutungswahrnehmung durch die Abgeordneten auf: 11 Prozent der Bewertungspunkte im Vergleich zu 17 Prozent in der ungewichteten Darstellung.

Aufgrund der Tatsache, dass sowohl die Beziehungen zu den USA als auch zu Frankreich mit Abstand als die beiden wichtigsten außenpolitischen Ausrichtungen Deutschlands genannt wurden, interessierte uns der Zusammenhang zwischen den einzelnen Variablen „Thema“ und „Land“ im Fall der Transatlantischen Beziehungen und USA sowie im Fall der Europäischen

Integration und Frankreich. Immerhin 84 von 263 bzw. 32 Prozent der Teilnehmer erwähnten die Transatlantischen Beziehungen als eines der drei wichtigsten Themen und gleichzeitig die USA an erster Stelle. Analog traf die Erwähnung der Europäischen Integration und zugleich Frankreichs an erster Stelle in 56 von 263 bzw. in 21 Prozent der Fälle zu. Statistische Auswertungen konnten aufgrund der geringen Fallzahlen keine Signifikanz dieser Zusammenhänge nachweisen. Die Häufigkeiten belegen jedoch, dass Frankreich und die Europäische Integration auf der einen Seite und die Beziehungen zu den USA auf der anderen Seite zentrale Bezugspunkte für die deutsche Außenpolitik darstellen und somit eine wichtige Grundlage für die Jahrzehnte alte Debatte zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ im Deutschen Bundestag nach wie vor vorhanden ist.¹⁵

Hinsichtlich der Frage nach den wichtigsten internationalen Organisationen optierten die meisten Befragten für die Europäische Union (209 von 263 bzw. 79 Prozent). Die übrigen Nennungen verteilten sich auf UNO, NATO und die OSZE. Die UNO wurde von 27 Abgeordneten (10 Prozent) als wichtigste internationale Organisation genannt, gefolgt von der NATO, die 15 Mal (6 Prozent) und der OSZE, die einmal erwähnt wurde. Keiner der Befragten machte von der Möglichkeit Gebrauch, eine andere als die vorgegebenen internationalen Organisationen zu nennen und elf Teilnehmer (4 Prozent) machten keine Angaben zu den internationalen Organisationen.

Da sowohl die Europäische Integration das wichtigste Thema als auch die Europäische Union die wichtigste internationale Organisation für die deutschen Parlamentarier sind, lässt sich eine überaus hohe Bedeutung der Europapolitik für die Abgeordneten ableiten. Diese hohe Bedeutungszuweisung reflektiert möglicherweise die zunehmende Europäisierung des Deutschen Bundestags: Mehr als ein Drittel aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze wird heute durch Vorgaben und Initiativen auf europäischer Ebene beeinflusst, so dass den

15 Vgl. Wilfried von Bredow, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 117-119, sowie Wolfram F. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, 2. Aufl., Paderborn 1995, S. 400-414.

Parlamentariern die Bedeutung der Europäischen Union stets aufs Neue ins Gedächtnis gerufen wird.

Insgesamt haben sich 180 Mitglieder der Regierungsfaktionen und 82 Mitglieder der Oppositionsfaktionen an der Umfrage beteiligt. Ein Fragebogen enthielt keine Angabe zur Fraktionszugehörigkeit, so dass von den 263 ausgewerteten Fragebögen 68 Prozent auf die Regierungsfaktionen und 31 Prozent auf die Oppositionsfaktionen entfielen. Gemessen an den Fraktionsstärken im Bundestag sind die Oppositionsfaktionen in unserer Umfrage leicht überrepräsentiert – tatsächlich entfallen auf sie 27 Prozent der Sitze –, die Koalitionsfraktionen sind leicht unterproportional vertreten – sie nehmen im Bundestag 73 Prozent der Sitze ein. In ihrer Nennung von außenpolitischen Themen bzw. Beziehungen zu anderen Ländern weisen die Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages jedoch nur sehr geringe Unterschiede zwischen dem Regierungs- und dem Oppositionslager auf. Darin könnten sich die besonderen Machtverhältnisse dieser Legislaturperiode spiegeln, die durch die große Koalition und eine politisch heterogene Opposition gekennzeichnet sind.

Der einzig nennenswerte und statistisch signifikante Unterschied besteht in der variierenden Bedeutungszuweisung von Regierungs- und Oppositionsfaktionen zur UNO: Nur neun Mitglieder der Koalitionsfraktionen, jedoch 18 Mitglieder der Oppositionsfaktionen haben die UNO als wichtigste internationale Organisation genannt. Dieser Zusammenhang zeigt, dass Angehörige der Oppositionsfaktionen den Vereinten Nationen eine höhere Bedeutung zuweisen als die Mitglieder der Koalitionsfraktionen.

5 Schluss

Die in unserer Umfrage unter den Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages erhobenen Salienzdaten schaffen die Grundlage dafür, bei der Analyse der außenpolitischen Einflusschancen des Bundestages auch die kognitive Dimension

politischer Kontroll- und Steuerungsfähigkeit einzubeziehen. In dieser Perspektive werden die Einflusschancen und die inhaltlichen Präferenzen des Bundestags den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung im Hinblick auf jene Themen, bilateralen Beziehungen und internationalen Organisationen am stärksten beschränken, denen die Abgeordneten nach den Ergebnissen der Umfrage die größte Bedeutung beimessen.

So lässt sich aus den Umfrageergebnissen beispielsweise schließen, dass der Einfluss des Bundestages in der deutschen Europapolitik besonders stark ausgeprägt sein sollte. Da die Europäische Integration für die Abgeordneten das derzeit deutlich wichtigste Thema der deutschen Außenpolitik ist und sie die EU zudem als die mit großem Abstand wichtigste internationale Organisation für Deutschland betrachten, wird es für die Bundesregierung in besonderer Weise zu einem politischen Imperativ, in ihrer europapolitischen Entscheidungsfindung die Präferenzen und Kompetenzen des Bundestages zu antizipieren. Im Vergleich dazu wird die Bundesregierung zum Beispiel ihre auswärtige Energie- und Umweltpolitik oder ihre UNO-Politik weitaus unabhängiger von den Präferenzen der Bundestagsabgeordneten formulieren und umsetzen können, die diesen Bereichen nur eine relativ geringe Salienz beimessen. Analog dazu ist die faktische Bedeutung des Bundestages für die Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen Deutschlands zu den USA und zu Frankreich, die von den Abgeordneten als die für Deutschland bei Weitem wichtigsten bilateralen Beziehungen wahrgenommen werden, höher einzuschätzen als beispielsweise für die Politik der Bundesregierung gegenüber China oder Polen. Derartige Erkenntnisse unserer Studie über die Salienz von Außenpolitik unter den Bundestagsabgeordneten ergänzen die formalrechtlichen Analysen der außenpolitischen Kompetenzen des Bundestages und ermöglichen damit eine umfassendere und aussagekräftigere Bewertung seines Einflusses auf die deutsche Außenpolitik.

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

- AIPA 3/2006 Peter Harbich: Die wachsende Bedeutung privater Akteure im Bereich der Intelligence. Private Akteure als Quellen, Abnehmer, Konkurrenten und Kooperationspartner staatlicher Nachrichtendienste
- AIPA 2/2006 Anatol Adam: Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen Brasiliens im Amazonasgebiet am Beispiel des SIPAM/SIVAM-Projekts
- AIPA 1/2006 John Emeka Akude: Historical Imperatives for the Emergence of Development and Democracy: A Perspective for the Analysis of Poor Governance Quality and State Collapse in Africa
- AIPA 4/2005: Lisa Sieger: International Mediation in Northern Ireland. An Analysis of the Influence of International Intermediaries on the Process and the Outcome of the Northern Irish Peace Process from 1994 to mid-2004
- AIPA 3/2005: Thomas Jäger und Henrike Viehrig: Internationale Ordnung und transatlantische Wahrnehmungen: Die medial vermittelte Interpretation der Darfur-Krise in den USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien
- AIPA 2/2005: Gunther Hauser: The Mediterranean Dialogue: A Transatlantic Approach
- AIPA 1/2005: Thomas Jäger und Henrike Viehrig: Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmung und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003
- AIPA 4/2004: Stephan Klingebiel und Katja Roehder: Militär und Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen
- AIPA 3/2004: Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan
- AIPA 2/2004: Andrea K. Riemer und Gunther Hauser: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren
- AIPA 1/2004: Kai Oppermann: Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung

- AIPA 4/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Anti-Terror-Politik in Deutschland
- AIPA 3/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Krieg im Irak – Krieg gegen den Terror?
- AIPA 2/2003: Kai Oppermann: New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs
- AIPA 1/2003: Elke Krahnmann: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions