

I.4 Literatur zur Analyse deutscher Außenpolitik

Die in der Forschungsfrage thematisierten Ereignisse lassen sich aus der allgemeinen Literatur zur Außenpolitik ableiten.

I.4.1 Wirtschaft, Außenhandel, Entwicklungshilfe

Wirtschaft und Handel zählen zu den außenpolitischen Instrumenten eines Landes. Kredite werden zur Stützung von Wirtschaft und Währung eingesetzt. Ein von Staatengemeinschaften verhängtes Embargo wird als Druckmittel genutzt und ist ein wirtschaftliches Instrument, welches von „reichen“ Ländern eingesetzt wird. Das wirtschaftliche Instrumentarium stößt jedoch an Grenzen, wo die Einflußmöglichkeiten der jeweiligen Staatengemeinschaft aufhört und ruft eine indirekte Wirkung in den betroffenen Ländern hervor⁸.

Der Vertreter der Realistischen Schule, Hans Morgenthau, hebt die Bedeutung von Wirtschaft in der außenpolitischen Analyse hervor. Dabei unterscheidet er zwischen „[...] economic policies that are undertaken for their own sake and economic policies that are the instruments of political policy [...]“⁹

Vor diesem Hintergrund soll hier die Untersuchung des wirtschaftlichen Instrumentarium in Form von wirtschaftlichen Interessen und der Entwicklungshilfe in der Analyse herangezogen werden.

I.4.2 Innenpolitik

Außenpolitik wird einerseits dazu benutzt, innergesellschaftliche Konflikte zu unterdrücken und Legitimationsverluste, zum Beispiel durch Hinweise auf provozierende Bedrohung von außen, abzuwenden, andererseits beeinflussen interne Ereignisse den außenpolitischen Prozeß¹⁰. Hanrieder hebt hervor, daß Außen- und Innenpolitik unauflöslich ineinander greifen¹¹. Es wäre jedoch zu umfangreich, die innenpolitische Situation dreier Regierungsperioden darzustellen und ihren Einfluß auf die Außenpolitik zu analysieren. Somit bietet es sich in der

⁸ Vgl. Pfetsch, 1981, S. 131-136.

⁹ Morgenthau, 1954, S. 31.

¹⁰ Vgl. Woyke, 1986, S. 37-39.

¹¹ Vgl. Hanrieder, 1970, S. 12.

vorliegenden Analyse an, die innenpolitische Erklärungsvariable einzugrenzen: Erstens, die historisch belastete Vergangenheit, bedingt durch den Holocaust, die als „Vergangenheitsfaktor“ (nach Amnon Neustadt¹²) in die Analyse einbezogen wird. Zweitens, der Alleinvertretungsanspruch, der im Rahmen des Ost-West-Konfliktes ein wesentlicher Bestandteil der Außenpolitik war und drittens „Medien und Öffentliche Meinung“, die als Instrument und Alibi für außenpolitische Entscheidungsträger dienen können¹³.

„Vergangenheitsfaktor“

Kein anderes europäisches Volk ist durch seine Vergangenheit so belastet wie das deutsche nach 1945. Die Schuldgefühle beziehen sich dabei „[...] nicht auf das totalitäre System des Nationalsozialismus als System, nicht die Niederlage von 1945 [...] auch nicht auf die Millionen Toten des Zweiten Weltkrieges sind der eigentliche Anlaß von Schuldgefühlen oder Scham, sondern das nach der Öffnung der Konzentrationslager publik gewordene (oder besser: bewußt gewordene) Verbrechen, das mit der nationalsozialistischen Herrschaft verbunden war“¹⁴. Auf das durch die nationalsozialistische Vergangenheit belastete Verhältnis zu Israel machen in der Literatur unter anderen Rolf Vogel, Kurt Birrenbach und Inge Deutschkron aufmerksam. Der Historiker David Witzhum bezeichnet das Verhältnis beider Staaten als „traumatic tide.“¹⁵

Während der Bewältigungsprozeß vielmehr Ende der siebziger Jahre begann, spielte die Vergangenheit im Verhältnis zu Israel schon seit Gründung der beiden jungen Staaten, Israel und der Bundesrepublik eine bedeutende Rolle. Das Bestreben der jungen Bundesrepublik ein anderes Bild als das der Vergangenheit nach außen darzustellen, stellt den „Vergangenheitsfaktor“ als eine bedeutende Komponente in der Außenpolitik dar. Eine Analyse des hier zu untersuchenden Zeitraumes wäre somit ohne den speziellen deutschen „Vergangenheitsfaktor“ und des sich daraus ableitenden speziellen Verhältnisses zu Israel unvollständig.

Alleinvertretungsanspruch

Der zweite zu berücksichtigende Aspekt ist die Teilung Deutschlands. Es ist anzumerken, daß der Alleinvertretungsanspruch sowohl innenpolitische als auch in

¹² Vgl. Neustadt, 1983.

¹³ Vgl. Pfetsch, 1993, S. 43.

¹⁴ Pfetsch, 1993, S. 71.

¹⁵ Vgl. Witzhum, 1992, S. 68.

seiner Anwendung gegenüber Drittstaaten außenpolitische Komponenten aufweist. Aufgrund der innenpolitischen Bedeutung der Wiedervereinigung wird er jedoch an dieser Stelle thematisiert. Das Verhältnis zum anderen deutschen Staat und der Alleinvertretungsanspruch bestimmten die deutsche Außenpolitik innerhalb der von den Westmächten vorgegebenen allgemeinen Richtung. „Der Antikommunismus der ersten beiden Jahrzehnte bundesdeutscher Außenpolitik diente sowohl als Richtschnur nach außen als auch als innenpolitisches Integrationsinstrument.¹⁶“

Die internationale Glaubwürdigkeit des Alleinvertretungsanspruches wurde erstmals am 13. September 1955 erschüttert, als Bundeskanzler Adenauer der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion zustimmte. Dieses wurde aber als Ausnahmefall gewertet, da man der Sowjetunion als einer der vier Siegermächte und Signaturstaat des Potsdamer Viermächteabkommens eine besondere Verantwortung gegenüber dem „ganzen“ Deutschland und daher eine besondere Rolle zubilligte.

Als eine Reaktion darauf wurde 1955 die Hallstein-Doktrin formuliert, um die Position der Bundesrepublik im Kalten Krieg zu stärken. Sie entstand aus dem Selbstverständnis der Bundesrepublik heraus, als einziger demokratisch legitimer Staat in Deutschland zu gelten, und enthielt den Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland als moralische Verpflichtung gegenüber der Bevölkerung der DDR, der die Selbstbestimmung vorenthalten war¹⁷. Dieses bedeutete, daß die Bundesrepublik mit Ländern, die diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahmen, die diplomatischen Beziehungen abbrach¹⁸.

Die Hallstein-Doktrin, die seit 1955 nur einmal gegen Jugoslawien angewendet wurde, hatte auch über die Opposition im Parlament hinaus viele Gegner. Trotzdem gelang es im Januar 1963, die Doktrin in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einzubringen. Nachdem die EWG mit 18 afrikanischen Staaten wirtschaftliche Verbindungen aufgenommen hatte, sagte sie zu, daß sie prüfen werde, wenn einer dieser Staaten Verbindungen zu Ostdeutschland aufnehmen und somit die Beziehungen stören werde¹⁹. Seit ihrer Einführung hatten die verbündeten Westmächte die Doktrin unterstützt und ihr dadurch eine deklaratorische Bedeutung verliehen²⁰.

¹⁶ Druwe, Hahlbohm, Singer, 1995, S. 146.

¹⁷ Vgl. End, 1973, S. 25.

¹⁸ Vgl. Pfetsch, 1993, S. 155.

¹⁹ Vgl. PA/AA, Ref. IB4, 8.1.1963. „Die ‘Doktrin‘ hat an Boden gewonnen.“

²⁰ Vgl. End, 1973, S. 27.

Mit der Modifikation der Hallstein-Doktrin durch die sogenannte „Geburtsfehler Theorie“, die sich an die osteuropäischen Staaten wandte, verlor die auswärtige Nichtanerkennungspolitik ihre ursprüngliche Zielsetzung, die für die Deutschlandpolitik bis 1969 kennzeichnend war²¹.

Medien und Öffentliche Meinung

End sowie auch Schmid betonen in ihren Analysen zur deutschen Außenpolitik den indirekten Einfluß der Öffentlichen Meinung auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik. End spezifiziert den Begriff der Öffentlichen Meinung in die sogenannte Prestigepresse, prominente Meinungsführer und Meinungsumfragen²². Im Gegensatz zu innenpolitischen Nachrichten gelangen die meisten außenpolitischen Informationen nur über die Presse an die Ministerialbürokratie und die Abgeordneten²³. Regierungen treffen trotzdem häufig Entscheidungen gegen den in meinungsbildenden Zeitungen veröffentlichte Standpunkt. Das Mitwirken der Presse am Umlauf der Informationen bedeutet jedoch keineswegs, daß die Presse an den Entscheidungen direkten Anteil hat²⁴. So hebt auch Albrecht hervor, daß eine systematische Aufarbeitung des Bezugsfeldes zwischen Öffentlicher Meinung und Außenpolitik erhebliche analytische Probleme aufwirft. Dabei verweist er auf Ziebura, der unterstreicht, daß es kaum möglich sei, etwas Allgemeingültiges über den Wechselbezug zwischen öffentlicher Meinung und amtlicher Politik auszusagen²⁵. Die Anteilnahme der bundesdeutschen Bevölkerung an den mit der deutschen Frage zusammenhängenden Aktivitäten war durchschnittlich höher als an außenpolitischen und internationalen Fragen²⁶. Medien und die Öffentliche Meinung sollen bezüglich der deutschen Frage in dem hier zu untersuchenden Zeitraum anhand von Meinungsumfragen in die Arbeit einfließen. Vor dem Hintergrund der von Albrecht und Ziebura hervorgehobenen Problematik, daß sich keine empirisch belegbare Einflußnahme auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß nachweisen läßt, soll der Versuch unternommen werden, an

²¹ Vgl. End, 1973, S. 43-44.

²² Der Begriff ist von Heinrich End geprägt worden und umfaßt die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, „Süddeutsche Zeitung“, „Die Welt“, „Die Zeit“ und das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“.

²³ Vgl. End, 1973, S. 61.

²⁴ Vgl. Schmid, 1979, S. 248. Siehe auch End, 1973, S. 61.

²⁵ Vgl. Albrecht, 1996, S. 198. Vgl. Gilbert Ziebura. Die deutsche Frage in der öffentlichen Meinung Frankreichs von 1911-1914, Berlin 1955, S. 10.

²⁶ Vgl. End, 1973, S. 59-60.

dieser Stelle allgemeine Aussagen zu machen und Meinungsumfragen und Presseberichterstattungen zu bestimmten Ereignissen als ergänzende Informationen für die Vollständigkeit der Analyse heranzuziehen.

I.4.3 Externe Einflüsse

Der Begriff „externe Einflüsse“, beinhaltet die Einflüsse aus dem internationalen System, wie zum Beispiel den europäischen Partnern oder den USA.

Für Snyder, Bruck und Sapin sind Handlungen und Reaktionen anderer Staaten ein wesentlicher Bestandteil bei der Analyse von Außenpolitik. Die Bundesregierung war auf Sicherheitsgarantien der USA angewiesen, bedingt durch den Ost-West-Konflikt und die im Zuge dessen geschaffenen ideologischen Großblöcke auf deutschem Boden. Gleichzeitig war sie an einer stärkeren Westintegration interessiert und verfolgte daher eine Außenpolitik mit starker Rücksicht auf ihre europäischen Verbündeten und die USA²⁷.

„Die Außenpolitik der Bundesrepublik von 1949 bis 1990 war zum Teil mitgestaltet von auswärtigen Akteuren (penetriertes System), meist aber zumindest koordiniert mit den wichtigsten Verbündeten.“²⁸ Der Begriff „penetriertes System“, der von Rosenau eingeführt wurde und von Hanrieder am Beispiel der Bundesrepublik dargelegt wurde, betont die Bedeutung externer Determinanten²⁹. Die Besonderheit der Bundesrepublik als penetriertes System macht Hanrieder daran fest, daß die bundesdeutsche Regierung aus einem Besatzungsregime hervorging, welches seine Einflüsse im politischen und wirtschaftlichen System hinterließ. Die zunehmende Souveränität war von externer Unterstützung abhängig, womit eine Eingliederung in das westliche Bündnis zwingend war³⁰. Im Mittelpunkt in dem zu untersuchenden Zeitraum standen für die Bundesrepublik zwei Themen. Erstens die Wiedervereinigung und zweitens das Erlangen der vollständigen Souveränität, welche durch eine vollständige Westintegrationspolitik erfolgen sollte. Der NATO-Beitritt der Bundesrepublik 1954, die Wiederbewaffnung und die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) waren für die Bundesrepublik Schritte in die westliche Staatengemeinschaft. Um eine weitere Einbindung in die westliche Staatenwelt zu erreichen und um das Vertrauen zu den ehemaligen Feinden wieder herzustellen, unterwarf sich die Bundesrepublik einigen Souveränitätsbeschränkungen jenseits der Integration in internationale Organisationen. 1954 verzichtete sie auf den

²⁷ Vgl. Snyder, Bruck u. Sapin, 1969.

²⁸ Pfetsch, 1993, S. 16.

²⁹ Vgl. Pfetsch, 1993, S. 12.

³⁰ Vgl. Hanrieder, 1967, S. 234.

Besitz von Atomwaffen und unterzeichnete 1968 den Atomwaffensperrvertrag. Trotz ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts strebte die Bundesrepublik nicht nach einer bedeutenderen politischen Stellung³¹. Nachdem in der Ära Adenauer außenpolitische Grundsatzentscheidungen gefällt wurden, hatte die Bundesrepublik seit Mitte der sechziger Jahre im internationalen System eine Stellung erreicht, die ihr im zunehmenden Maße einen eigenen Beitrag zur Lösung europäischer und internationaler Probleme abverlangte³². Eine Neuorientierung der bundesrepublikanischen Außenpolitik begann 1969 mit der sozial-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt. Im Kontext der amerikanisch-sowjetischen Entspannungspolitik suchte die Bundesrepublik den Ausgleich mit dem Ostblock, die in den Ostverträgen ihren Niederschlag fand.

Link geht in seinem Artikel „Westbindung und Ostverbindung - Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland“ von der These der Dominanz der internationalen Politik aus. Historisch betrachtet sieht er die Dominanz der internationalen Politik für Deutschland nicht exzeptionell. Sie war bereits vor 1948/49 vorhanden³³. „[...] Wenn die Eingangsthese von der Dominanz der internationalen Politik richtig ist und wenn ‚Westbindung und Ostbindungen‘ als die beiden außenpolitischen Handlungsmaximen der Bundesrepublik anzusehen sind, dann war zu erwarten, daß ihre Konkretisierung von der Regulierung des Ost-West-Konflikts abhing und daß die Veränderungen bei der Regulierung des Ost-West-Konfliktes eine ‚aktive Anpassung‘ der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland notwendig machten.“³⁴

Daher wird hier der Einfluß der westlichen Verbündeten auf die in das westliche System eingebundene Bundesrepublik in dem zu untersuchenden Zeitraum einbezogen werden.

I.4.4 Perzeptionen

Ein bei der Analyse von Außenpolitik zu berücksichtigender Aspekt ist die Untersuchung individueller Sichtweisen von Entscheidungsträgern. Dazu geben Snyder, Bruck und Sapin Anstoß. Auch Schellhorn bezieht den Erklärungsfaktor „Perzeption“ in seine Analyse außenpolitischer Entscheidungen ein und stellt einen

³¹ Vgl. Druwe, Hahlbohm und Singer, 1995, S. 146-147.

³² Vgl. Roth, 1976, S. 41.

³³ Vgl. Link, 1999, S. 195.

³⁴ Link, 1999, S. 198.

perzeptiven Umweltraumen auf, der außenpolitische Ziele aufgrund von Motivationen, Werten und Interessen von außenpolitischen Entscheidungsträgern untersucht³⁵.

Jervis hinterfragt diesbezüglich „do the decision-makers perceptions matter? [...] Logic permits us to distinguish between the ‚psychological milieu‘ (the world as the actor sees it) and the ‚operational milieu‘ (the world in which the policy will be carried out) and to argue that policies and decisions must be mediated by statesmen’s goals, calculations and perceptions.“³⁶

Er stellt darüber hinaus die Frage: „[...] the way people perceive others and make decisions only marginally influences outcomes. So we must seek empirical evidence on the question: do the important explanatory variables in international relations involve decision-making?“³⁷

In „Perception and Misperception in International Politics“ geht Jervis der Frage nach, warum es zu falschen Einschätzungen der internationalen Umwelt durch Staatsmänner kommt, und versucht gleichzeitig zu verallgemeinern, wie Entscheidungsträger das Verhalten anderer Staaten wahrnehmen und ihre Intentionen einschätzen³⁸. Die empirische Anwendbarkeit ist jedoch fraglich. Albrecht hebt hervor: „Selbst wenn es gelänge, die Darstellung der Position eines Akteurs aller Artefakte zu entkleiden, bliebe das zusätzliche Allgemeinproblem, daß diese Position Resultante vielfältiger innenpolitischer Kompromißbildungen, Ergebnis des Wettstreits divergierender Interessen wäre – welches klarsichtig von außen aufzulösen das Vermögen jeden Analytikers übersteigt.“³⁹ In der vorliegenden Arbeit soll daher lediglich ein deskriptiver Versuch unternommen werden, die möglichen Wahrnehmungen bundesdeutscher Entscheidungsträger darzulegen, um so Teilaspekte der Perzeptionsproblematik beleuchten zu können.

I.4.5 Bürokratisches Umfeld

Zu Beginn der 70er Jahre leistete Graham T. Allison mit „Essence of Decision“ einen Beitrag zur außenpolitischen Entscheidungsanalyse mit der Einbeziehung der bürokratischen Politik. Allison wandte drei Modelle auf die Kuba-Krise an. 1. Modell der rationalen Politik, 2. Modell des organisatorischen Prozesses, 3.

³⁵ Vgl. Schellhorn, 1985, S. 112.

³⁶ Jervis, 1976, S. 13.

³⁷ Jervis, 1976, S. 14.

³⁸ Vgl. Jervis, 1976, S.29.

³⁹ Albrecht, 1996, S. 99.

Modell der bürokratischen Politik⁴⁰. Allison geht davon aus, „[...] daß Entscheidungen und Handlungen von Regierungen im wesentlichen intra-nationale politische Ergebnisse sind. Die getroffene Entscheidung wurde demnach nicht als Lösung für ein Problem gewählt, sondern ist vielmehr ein Resultat von Kompromissen, Koalitionen, Wettbewerb und mangelnder Sachkenntnis unter den Regierungsbeamten.“⁴¹ Allison und Halperin heben ebenso hervor, daß Entscheidungen eines Staates selten eine durchgehende Meinung widerspiegeln, sondern meist einen Kompromiß darstellen⁴².

Dies deutet auf die Notwendigkeit einer Untersuchung hin, ob Kompromißbildungen die Außenpolitik beeinflußt haben.

Jervis hebt zu Recht hervor, daß es nicht immer möglich ist, alle Unstimmigkeiten auf ihren Ursprung zurückzuführen⁴³. Dennoch wird dieser Versuch unternommen, um eventuelle Teilaspekte aufzeigen zu können. Während durch die Öffnung der Archive im Zeitraum bis zum Abbruch der Beziehungen Kompromisse zwischen den Entscheidungsträgern bis zur Entscheidung aufgezeigt werden können, ist bei der Wiederaufnahme ein genauer Einblick in das Entscheidungszentrum nicht möglich. Daher wird die zwischenstaatliche Kompromißbildung untersucht.

Die Öffnung der Archive für den Zeitraum bis 1967/68 geben Anlaß zu untersuchen ob bei Abbruch der Beziehungen Fehlabstimmungen und Mißverständnisse den Verlauf der Entscheidungen in der Krise beeinflußt haben.

Kritisch anzumerken ist an dieser Stelle, daß jede zeithistorische oder historische Arbeit am Ende lediglich fragmentarische Ergebnisse darstellen kann. Individuelle Entscheidungsträger oder Gruppen verhalten sich nicht immer rational und oft genug fallen bestimmte Entscheidungen anders aus, als es das eigentliche Interesse erwarten ließ⁴⁴.

⁴⁰ Allison, 1971, S. 225-272.

⁴¹ Lehmkuhl, 1996, S. 137.

⁴² Vgl. Allison und Halperin, in Tanter u. Ullmann, 1972, S. 53.

⁴³ Vgl. Jervis, 1976, S. 26.

⁴⁴ Vgl. Berggötz, 1998, S. 20.