

Rainer Baumann

2

**Der Wandel des deutschen
Multilateralismus**



Eine diskursanalytische Untersuchung
deutscher Außenpolitik



Nomos

2006

Die Reihe
„Internationale Beziehungen“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Matthias Albert, Bielefeld
Prof. Dr. Christopher Daase, München
Dr. Nicole Deitelhoff, Darmstadt und Frankfurt / Main
Prof. Dr. Gunther Hellmann, Frankfurt / Main
Prof. Dr. Frank Schimelfennig (geschäftsführend), Zürich

Band 4

Dankagung

Dieses Buch ist die überarbeitete Version meiner Dissertation, die ich im Jahr 2005 am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main einreichte. Zu den sozialen Normen des Promovierens gehört, dass der Promovend gehalten ist, sein Projekt allein und ohne fremde Hilfe zu meistern. Bei der Auswertung meines umfangreichen Datenmaterials, als ich mühselos drei Mitarbeiter als Kodierer hätte beschäftigen können und doch selbst mein einziger Mitarbeiter war, wurden mir die Implikationen des Einhaltens dieser Norm ein ums andere Mal deutlich. Vor diesem Hintergrund erschien es mir zunächst gerechtfertigt, die am Ende beizufügende Erklärung, wemach ich die Arbeit selbstständig und nur unter Zuhilfenahme der aufgeführten Hilfsmittel verfasst hätte, guten Gewissens zu unterschreiben. Tatsächlich ist diese Behauptung jedoch insofern eine Fiktion, als sie unterschligt, wiewelch großen Anteil am Gelingen dieses Projekts eine Vielzahl von Kolleg(inn)en und Freund(inn)en hatte.

Ganz besonders möchte ich mich bei meinem Betreuer Günther Hellmann bedanken, der dieses Projekt von Beginn an unterstützt hat, mir viele wertvolle Anregungen gab und mit dem es eine Freude war, über mehrere Jahre hinweg in Forschung und Lehre zusammenzuarbeiten. Lothar Brock gebührt mein Dank dafür, dass er nach dem gesundheitlich bedingten Ausfall des Zweitgutachters kurzfristig bereit war einzuspringen und die zusätzliche Verpflichtung der Begutachtung meiner Dissertation zu übernehmen.

Die Kolleg(inn)en, mit denen ich in Frankfurt zusammenarbeiten durfte, darunter insbesondere Wolfgang Wagner und Benjamin Hierboth sowie die Teilnehmer(innen) des Frankfurter Forschungskolloquiums von Günther Hellmann, haben in vielen Gesprächen zu verhindern gewusst, dass dieses Projekt zu einem unilateralen Unterfangen wurde. Hans-Jürgen Puhle und Beate Kohler-Koch boten mir Gelegenheiten, erste Ergebnisse in Vorträgen vorzustellen. Federica Biechi, John Duffield, Sebastian Harntsch, Horst Hegmann, Cornelia Ulbert, Christoph Welter und Jürgen Wilczewski unterzogen frühere Versionen verschiedener Teile dieses Projekts im Rahmen diverser Konferenzen einer konstruktiven Kritik, von der ich in jedem einzelnen Fall sehr profitiert habe.

Das Dissertationsprojekt hat erst während meiner Zeit in Frankfurt (1999 bis 2005) Formen angenommen, doch ich habe erhebllich von meiner Mitarbeit in dem DFG-Projekt „Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung“ (1997 bis 1999) profitiert, auch wenn einige der Ergebnisse dieses Buches unseren Tübinger Ergebnissen zuwiderlaufen. Ich möchte daher Dank Bienen, Henning Boekle, Helmut Beiermeier, Corinna Freund, Dirk Peters, Volker Ripberger, Frank Schimmelrumpf und (vornehm) Wolfgang Wagner herzlich danken.

Kris d’Orville hat mir in Frankfurt den unschätzbaren Dienst erwiesen, mehrere Regalmeter an aufreißelnsichen Reden zu kopieren. Für ihren Einsatz in der Nach-

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt a. M., Univ., Diss., 2005

ISBN 3-8329-2087-0

D 30

1. Auflage 2006

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf säurefestem, recyclingfähigem Papier.

2. Multilateralismus und die Forschung über die neue deutsche Außenpolitik

Manch wie vor überwiegte in fast allen Sachbereichen die Konstanz der (west-) deutschen Außenpolitik vor den Veränderungen. Dies beschränkt die meisten Analysen der deutschen Außenpolitik nach der Wiedervereinigung.
Thomas Risse (2003: 2)

Wir haben nicht erst heute oder seit dem 11. September angefangen zu handeln, sondern wir haben in den letzten drei Jahren -- manchmal etwas spät -- versucht ... deutsche Äußer- und Sicherheitspolitik, wie ich glaube, fundamental zu überdenken.
Gerhard Schröder²

Ziel und Aufbau des Kapitels. In diesem Kapitel beschäftige ich mich einleitend mit dem Phänomen, das im Zentrum dieses Buches steht: dem Phänomen des Multilateralismus als einem zentralen Charakteristikum der deutschen Außenpolitik. Dazu formuliere ich zunächst eine Arbeitsdefinition von Multilateralismus und grenze ihn dabei vom Unilateralismus einerseits und dem Bilateralismus andererseits ab (2.1). Danach fasse ich den Forschungsstand zum Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik zusammen (2.2). In den letzten Jahren sind viele Arbeiten erschienen, die sich mit dem deutschen Multilateralismus befassen. Im Überblick über die besellende Forschung wird ersichtbar deutlich, dass ein zentraler Befund in den meisten dieser Arbeiten lautet, dass das vereinte Deutschland an der multilateralen Ausrichtung seiner Außenpolitik festgehalten hat. Zweitens zeigt sich, dass sich konstruktivistisch orientierte Analysensätze als besonders fruchtbar erwiesen haben, um diesen fortgesetzten deutschen Multilateralismus zu verstehen oder zu erklären. In Abschnitt 2.3 erläutere ich näher, was in diesen Forschungsarbeiten zumeist vornehmlich liegt. Sie werfen das deutsche Festhalten am Multilateralismus über die deutsche Vereinigung und das Ende des Ost-West-Konflikts hinweg als Indiz für Kontinuität der deutschen Außenpolitik. Sie unterscheiden zumeist nicht näher, ob und inwiefern der deutsche Multilateralismus selbst sich im Laufe des letzten Jahrzehnts gewandelt hat. Ich argumentiere, dass ein solcher Wandel im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts durchaus möglich ist, und ich präsentiere einige Indizes dafür, dass es tatsächlich derartige Veränderungen in der deutschen Außenpolitik gibt, die in der bestehenden Forschung zumeist übersehen oder zumindest unterschätzt werden.

² "Eine neue Form der Selbstverpflichtung, Bundeskanzler Gerhard Schröder über die Bedeutung der westlichen Zivilisation und Deutschlands Rolle in der Welt. In: ZEIT-Gespräch." *Die Zeit* Nr. 43, 18.10.2001, 3-5, hier S. 3.

2.1. Der Begriff des (außenpolitischen) Multilateralismus

Bevor wir uns eingehender mit der existierenden Forschung zum Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik befassen, ist zunächst der Begriff des Multilateralismus näher zu bestimmen. Dabei geht es darum zu klären, wie der Begriff in der Literatur verwendet wird, um ausgedehnt davon eine Begriffsdefinition zu formulieren, die im Rahmen dieser Studie sinnvoll ist. Multilateralismus setzt eine Vermittlung von Politik unter mehreren Akteuren voraus. Da hier zumeist Staaten als Akteure in den Blick genommen werden, werde ich im Folgenden von Staaten sprechen. Der Begriff sprangt zunächst eine strikt außenpolitikanalytische Perspektive, weil er sich auf die Interaktionen mehrerer Staaten bezieht. Ich fasse mich im Folgenden zunächst mit dem Phänomen des Multilateralismus an sich (2.1.1), bevor ich auf die Verwendung des Begriffs in der Analyse einzelstaatlicher Außenpolitik eingehe (2.1.2).

2.1.1. Das Konzept des Multilateralismus: quantitative und qualitative Aspekte

In der Literatur gibt es zwei unterschiedliche Perspektiven bei der Verwendung des Begriffes "Multilateralismus". Ich möchte sie als quantitative und als qualitative Perspektive bezeichnen. In beiden Fällen geht es um miteinander in Beziehung stehende Staaten. Der Wortstamm "lateral" oder "lateralismus" verweist auf einen Austausch, eine Beziehung zwischen Staaten. Beim quantitativen Begriffsverständnis wird die Zahl der solcherart verbundenen Staaten für entscheidend gehalten, während das qualitative Begriffsverständnis stattdessen die Art der Verbindung in den Mittelpunkt rückt. Ich möchte mich beiden Begriffsverständnissen kurz widmen.

Der quantitative Zugriff. Die quantitative Perspektive ist die näher liegende der beiden. Bei ihr wird auf die Zahl der miteinander in Beziehung stehenden Staaten verwiesen. Näher liegend ist sie deshalb, weil "Multi-" genau auf diese Zahl der Staaten verweist. Dies wird besonders deutlich, wenn man beachtet, dass die beiden gängigen Gegenbegriffe "Bilateralismus" und "Unilateralismus" heißen. "Unilateralismus" meint das eigenmächtige Handeln eines Staates. Dieses Handeln kann durchaus Auswirkungen auf andere Staaten haben. Der Staat handelt aber weder in expliziter Abstimmung mit anderen Staaten, noch handelt er gär gemeinsam mit diesen anderen Staaten. "Bilateral" bezieht sich auf die Interaktion zweier Staaten. Mit "multilateral" ist dann schließlich die Interaktion vieler Staaten gemeint, genauer gesagt, mindestens dreier Staaten. Exemplarisch für ein solches quantitatives Verständnis von "multilateral" und "Multilateralismus" ist die Definition von Robert Keohane. Er formuliert eine einfache Normativedefinition von "Multilateralismus": "... the practice of coordinating national policies in groups of three or more states" (Keohane 1990: 731). Multilateralismus in der internationalen Politik ist demnach eine Praxis der Interaktion ... von Staaten, und zwar eine Praxis, bei der nationalen Politiken einleit-

ander koordiniert werden; und, dies ist das Entscheidende, die Koordination findet nicht auf zwischen zwei Staaten statt oder zwischen mehreren Staatenpaaren, sondern zwischen mindestens drei Staaten.

Gegen diese Nominaldefinition von Multilateralismus kann eingewandt werden, dass nicht ersichtlich wird, warum es sinnvoll oder gar notwendig ist, einen solchen Begriff zu bilden. Jawohl, unterscheidet sich die Koordination zwischen drei oder mehr Staaten so grundsätzlich von der Koordination zwischen nur zwei Staaten, dass wir einen eigenen Begriff dafür benötigen? Und warum unterscheiden man gemeinsam nur Uni-, Bi- und Multilateralismus ... warum nicht auch Tri-, Quarto- und Pentilateralismus? Begriffe sind kein Selbstzweck, sondern Instrumente, die uns helfen sollen, Probleme und Zusammenhänge zu benennen und besser zu verstehen. Begriffliche Unterscheidungen sind daher nur nötig und sinnvoll, wenn sie auch versprechen zu helfen, wesentliche Elemente der sozialen Welt erfassen und verstehen zu können.

Qualitative Zugriffe

Dem qualitativen Begriffsverständnis von "Multilateralismus" liegt das Urteilsagen an einer solchen Unterteilung ("eins - zwei - viele") zugrunde, deren analytischer Wert nicht ohne weiteres deutlich wird. Viele AutorInnen betonen, dass das Entscheidende am Multilateralismus nicht die Zahl der miteinander in Beziehung stehenden Staaten sei, sondern die Art der Beziehung zwischen ihnen. Multilateralismus beruht demnach auf allgemeinen Verhaltensprinzipien, die verhindern, dass schwächere Kooperationspartner von stärkeren ausgenutzt werden. Multilateralismus ist somit nicht nur Koordination zwischen Staaten (gekennzeichnet, sondern von einer isriren Koordination), die sich auf allgemeine Prinzipien oder Normen beruhen kann. William Diebold beispielsweise untercheidet in diesem Sinne einen bloß formalen Pluralismus vom eigentlichen Multilateralismus. Er untersucht bei verschiedenen uni-, bi- und plurilateralen Maßnahmen US-amerikanischer Handelspolitik, insoweit sie den multilateralistischen Prinzipien des GATT entsprechen (Diebold 1988). Am deutlichsten wird dieses Verständnis bei John Gerard Ruggie und in einigen der Beiträge in dem von ihm herausgegebenen Buch "Multilateralism Matters" (Ruggie 1993a; vgl. insb. Ruggie 1993b und Kurochwił 1993b). Ruggie kritisiert Keohanes' Definition als unzureichend, da sie die qualitative Komponente der institutionellen Form "Multilateralismus" nicht berücksichtigt. Auf Diebolds Überlegungen verweisend, grenzt er den Multilateralismus explizit vom Bilateralismus ab, und zwar nicht dadurch, dass er einmal multilateralis und einmal multilateral am Werk sieht (Ruggie 1993b: 6-7). Die Regeln, die im Multilateralismus für die Beziehung gelten, sind nach Ruggie allgemein und nicht-diskriminierend. Das Bismarcksche Allianzsystem beispielsweise hält größer-ein-Bespiel von Bilateralismus, auch wenn Deutschland dadurch insgesamt mit mehreren Staaten in Beziehung gesetzt wurde. Klassische Allianzen etwa sind gegen genau bestimmte drei Staaten gerichtet; sie verpflichten nur zur Beihilfe bei einem Angriff dieses Staates oder dieser Staaten. Auch wenn mehr als zwei Staaten eine derartige Allianz schließen, sieht Ruggie darin keinen Multilateralismus. Ein kollektives Sicherheitssystem hingegen sei multilateral, da es alle Beteiligten

ten verpflichtet, prinzipiell jedem Opfer gegen den Angriff jedes anderen Staates beizustehen, ohne dass im Vorfeld festgelegt würde, wer der potentielle Angreifer und wer das potentielle Angriffsopfer ist (Ruggie 1993b: 10-11). Ein weiteres Beispiel für Bilateralismus ist die Außenhandelspolitik des Dritten Reiches, das unter Hitler Schacht mit jedem Staat, mit dem Deutschland Handel betreiben wollte, individuelle Handelsverträge abschloss, die auch Zahlungsarrangements beinhalteten, die an den internationalen Finanzmärkten vorbei gingen. Das GATT hingegen ist ein Beispiel für Handelsbeziehungen auf der Basis von Multilateralismus, da die vereinbarten Zollsenkungen aufgrund der Meistbegünstigungsklausel im Grundsatz für alle Staaten gelten (Ruggie 1993b: 8-9). Ernst-Otto Czempiel bringt einen ähnlichen Gedanken zum Ausdruck, wenn er schreibt, Multilateralismus sei von dieser Reziprozität zwischen den beteiligten Staaten geprägt. Die Macht einzelner Staaten wirde dadurch zwar nicht gemindert, aber doch in ihrer Wirkung auf andere gemindert, da sie in einen größeren Rahmen eingebunden sei (Czempiel 1999: 238-239). Auch Michael Brenner (1995: 9) verweist auf allgemeine Prinzipien als einen wichtigen Charakteristikum multilateralen Beziehungen. Es sind von ihm sehr

Forderungen für die vorliegende Studie. Diese Überlegungen sind wichtig als Ergänzung zur bloßen Nominaldefinition Keohanes'. Sie unterstreichen, dass nicht jede Art der Interaktion zumindest dieser Art als multilateral bezeichnet werden sollte, sondern nur die koordinierte Interaktion zumindest dreier Akteure im Einklang mit allgemeinen und nicht-diskriminierenden Prinzipien. Es wäre jedoch falsch anzunehmen, AutorInnen, die wie Ruggie den qualitativen Aspekt des Multilateralismus betonen, hielten im Rahmen multilateraler Institutionen nur prinzipienorientiertes Verhalten von Staaten für möglich, während nutzenorientiertes Verhalten auszuschließen sei. Der Verweis auf die besondere Qualität der Institution "Multilateralismus" bezieht sich nicht auf die Motive der interagierenden Staaten, sondern auf die Art ihrer Interaktion. Es wird eine Aussage darüber getroffen, wie die Staaten sich verhalten, nicht darüber, warum (aus welchen Gründen und mit welchen Zielsetzungen) sie dies tun. In den beiden theoretischen Beiträgen im Ruggies' Buch, die von James Caporaso und Lisa Martin stammen, wird dies gut deutlich: In beiden Beiträgen wird unter anderem überlegt, wie bei Annahme nutzenmaximierender Akteure Interaktion entstehen kann, die als multilateral zu bezeichnen ist. Caporaso unterscheidet drei theoretische Paradigmen, mit denen das Phänomen des Multilateralismus in den Blick genommen wird; erstens das individuell-altruistische Paradigma, das nicht von prinzipienorientiertem, sondern von nutzenorientiertem

- Manche Beobachter(innen) weisen jedoch zu Recht darauf hin, dass das GATT in der Praxis häufig diesem letzten Prinzip des Multilateralismus nicht gerecht wurde und einseitig der Interessen der mächtigen Industriestaaten entsprach (vgl. Tussie 1998).
- Auch in der Außenpolitik der Bezirke Multilateralismus und Einilateralismus durch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wird dieser Aspekt erörtert (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2003: 1).

von der relevanten Interaktion

tierten Verhalten der Staaten ausser; zweitens sozial-kommunikative Ansätze, die die Annahme individueller Rationalität um Konzepte wie Normen, Identität und Kommunikation ergänzen, und drittens institutionelle Ansätze, die den Blick vor allem auf die Funktionsweise von Institutionen lenken (Caporaso 1993: 56-81).
Martin widmet gar ihren gesamten Beitrag der Rational-Choice-Perspektive auf den Multilateralismus. Ihr geht es darum zu erkunden, unter welchen Bedingungen nutzenmaximierende Staaten um ehesten einen instrumentellen Wert darin sehen können, sich den Prinzipien und Normen multilateraler Kooperation zu unterwerfen (Martin 1993: 91-92). Es ist an dieser Stelle nicht nötig, die Argumentation von Caporaso bzw. Martin im Detail zu präzisieren. Für meinen Zweck der Begriffsklärung ist es jedoch wichtig zu sehen, dass die Qualität einer bestimmten Interaktion von Staaten nicht gleichzusetzen ist mit den Motiven der an dieser Interaktion beteiligten Staaten. Wenn man also die Überlegung akzeptiert, dass "Multilateralismus" und "multilateral" sich nicht nur auf die Anzahl der beteiligten Parteien bezieht, sondern auch auf die Art der Beziehung zwischen ihnen, so sind damit die Beweggründe der beteiligten Parteien noch keineswegs bestimmt. Das Ziel der vorliegenden Forschungsarbeit ist zwar nicht, den Beweggründen nachzugehen, aufgrund dieser Deutschlands Außenpolitiker(innen) die multilaterale Einbindung der Bundesrepublik verfolgen, aber es soll untersucht werden, ob sich unterschiedliche Bindungsmuster für multilaterale Außenpolitik finden lassen. Daher wäre es kontraproduktiv, bestimmte, in diesem Falle eigenutzorientierte Begründungen multilateraler Politik bereits in der Definition des zentralen Begriffes auszuschließen.

Hilfreich ist außerdem James Caporaso's semantische Unterscheidung von "Multilateralismus" und "multilateral". Für ihn bezeichnet "Multilateralismus" nicht ein bestimmtes Verhalten bzw. eine bestimmte Art der Interaktion, sondern, wie die Bindung "ismus" andeutet, eine Ideologie, ein Konzept oder ein Prinzip, die das Verhalten oder der Interaktion zugrunde liegt. Das Adjektiv "multilateral" hingegen käme auf ein solches Prinzip zuweisen, aber auch ebenso auf die Eigenschaft einer Organisation oder einer Tätigkeit (Caporaso 1993: 53-54). Außerdem verweist er darauf, dass "multilateral" stets Kooperation impliziert, also nicht jede Beziehung zwischen mehreren Akteu(r)en als multilateral bezeichnet werden kann. So werde zum Beispiel niemand den Hochseeschen Zustand des Krieges aller gegen alle als multilateral ansehen, obwohl auch in ihm viele Menschen miteinander in Beziehung gesetzt werden.
Wir können bisher festhalten, dass unter Multilateralismus ein Konzept der Koordination zwischen zumindest drei Staaten verstanden werden soll, bei dem die Koordination auf der Basis von Prinzipien der Cherlichkeit und Nicht-Diskriminierung erfolgt. Was jedoch ist mit Multilateralismus als einem Phänomen einzelstaatlicher Außenpolitik gemeint?

2.1.2. Multilateralismus als Phänomen der Außenpolitik

In der im letzten Abschnitt rezipierten Literatur wird Multilateralismus verstanden als ein Charakteristikum der Interaktion mehrerer Staaten, das heißt als ein Phänomen internationaler Politik. Wenn thematischer Fokus ist Multilateralismus als ein Phänomen einzelstaatlicher Außenpolitik, in diesem Falle deutscher Außenpolitik, in der Forschung über deutsche Außenpolitik wird der Begriff des Multilateralismus, wie bereits erwähnt, sehr häufig verwendet. Eine Definition oder auch nur eingehende Erläuterung des Multilateralismus sucht man in diesen Forschungsarbeiten aber zumeist vergeblich. Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob die Überlegungen zur sinnvollen Verwendung der Begriffe "multilateral" und "Multilateralismus" von der Analyse internationaler Politik auf die Analyse einzelstaatlicher Außenpolitik übertragen werden können.

Eine solche Übertragung ist meines Erachtens problematisch, solange beachtet wird, dass die dabei eingenommene Perspektive eine andere ist. Multilateralismus als Phänomen internationaler Politik meint das Prinzip, die Kooperation zwischen mehreren Staaten einer bestimmten, institutionellen Form zu unterwerfen. Wenn hingegen in Analysen deutscher Außenpolitik von "Deutschlands Multilateralismus" die Rede ist, so ist damit die Bereitschaft Deutschlands gemeint, eine Kooperation mit anderen Staaten zu suchen, die von dieser institutionellen Form geprägt ist. Dieholds und Rauggies Verweis auf den qualitativen Aspekt des Multilateralismus sind auch hier wieder wichtig. Mit deutschem Multilateralismus ist nicht nur gemeint, dass Deutschland bereit ist, mit mehreren anderen Staaten kooperativ in Beziehung zu treten. Die Beziehung sollte auch in möglichst hohem Maße von den Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und der Unkiesbarkeit geprägt sein. Inwiefern diesen Prinzipien Rechnung getragen wird, kann grasso modo daran abgelesen werden, wie stark institutionalisiert die Beziehung jeweils ist. Je stärker die Institutionalisierung ist, desto tiefer ist das Regelwerk, dem sich alle beteiligten Staaten unterwerfen und desto stärker sind sie alle an dieses Regelwerk gebunden. Zum Beispiel ist Deutschlands Politik innerhalb der EU stärker von Multilateralismus geprägt, wenn Deutschland sich für die Vergemeinschaftung von Kompetenzen einsetzt als wenn es für untergouvernementale Vereinbarungen eintritt, und das Streben nach intergouvernementaler Kooperation innerhalb der EU ist stärker multilateralistisch als wenn Deutschland die Ad-hoc-Kooperation mit EU-Mitgliedern außerhalb der institutionellen Strukturen der EU sucht. Genau in diesem Sinne wird der Begriff des Multilateralismus in der Forschung über deutsche Außenpolitik in aller Regel verwendet, da dieser Multilateralismus zumeist in Deutschlands Bereich

5 Für einen Überblick über weitere Literatur über Multilateralismus als Phänomen internationaler Politik, vgl. den Anhang aus dem Abschlussbericht des von Robert Cox koordinierten Forschungsprogramms "Multilateralism and the United Nations" der United Nations University (Cox 1997).

schaft gesehen wird, sich in internationale Institutionen einzufinden, sich in diesen Institutionen mit seinen Partnern abzustimmen und diese Institutionen zu erweitern und zu vertiefen.

Außerdem ist Caporaso's Unterscheidung von multilateral und Multilateralismus auch für die außenpolitikanalytische Perspektive nützlich. Mit multilateraler oder multilateral orientierter (deutscher) Außenpolitik ist daher im folgenden eine ausbreitende Kooperations (Deutschlands) mit anderen Partnern in einem institutionellen Rahmen gemeint oder die Bereitschaft (Deutschlands) zu einer solchen Kooperations. Dies reicht von einer eher schwach institutionalisierten Koordination wie etwa im Rahmen der Balkan-Kontaktgruppe bis zur Kooperation im Rahmen einer hoch institutionalisierten internationalen oder gar supranationalen Organisation wie der Europäischen Union. Allerdings muss letzteres als in höherem Maße multilateral angesehen werden, weil der betreffende Staat damit stärkere multilaterale Bindungen eingeht und sich einem stärkeren Regelwerk unterwirft als im ersten Falle. Auch die Beteiligung an bilateraler Kooperation innerhalb eines institutionalisierten multilateralen Rahmens (z.B. deutsch-französische Initiativen innerhalb der EC) kann in diesem Zusammenhang als multilateral angesehen werden - es sei denn, eine solche bilaterale Kooperation diene erkennbar dem Ziel, diesen multilateralen Rahmen zu schwächen oder auszuhebeln.

Die Begriffe "Multilateralismus" und "multilateralistisch" sollen demgegenüber dann verwendet werden, wenn eine Konzeption oder Absicht, die mit multilateraler Außenpolitik verfolgt wird, angesprochen wird. Hier steht nicht das Verhalten selbst, sondern der intentionale oder konzeptionelle Aspekt der Außenpolitik im Vordergrund. Welche Konzeption oder Absicht im Einzelnen mit multilateraler Außenpolitik verbunden wird, ist mit dem Begriff als solchen jedoch noch nicht ausgesagt.

2.2. *Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik: Der Forschungsstand*

2.2.1. Der außenpolitische Multilateralismus der "alten" Bundesrepublik

Grundzüge westdeutscher Außenpolitik. Die Außenpolitik der "alten" Bundesrepublik, also vor der deutschen Vereinigung, war von der starken Einbindung in multilaterale Institutionen geprägt. Dazu gehörte die bundesdeutsche Westbindung, sowohl in Form der Mitgliedschaft in der NATO also auch in Form der aktiven Beteiligung am europäischen Integrationsprozess, der zunächst auf Westeuropas beschränkt bleiben musste. Dazu gehörte aber auch in zunehmendem Maße die wirtschaftspolitische Einbindung in den IWF, die Handelsvereinbarungen des GATT und später auch in die maßgeblich auf deutsche Initiative hin ins Leben gerufene Gruppe der führenden Industrienationen, G7 (heute G8). Schließlich ist noch die

hundertdeutsche Mitwirkung in den Vereinten Nationen und ihren vielen Sonderorganisationen zu nennen. Den Begriff des Multilateralismus sucht man in älteren Darstellungen bundesdeutscher Außenpolitik zumeist vergebens, doch der Grundgedanke, dass multilaterale Einbindung diese Außenpolitik prägte und auch prägen sollte, ist klar erkennbar. So nannte Waldemar Besson 1970 fünf Grundlinien westdeutscher Außenpolitik, die größtenteils auf Kooperation mit anderen Staaten im multilateralen Rahmen verweisen: die NATO als Fundament westdeutscher Sicherheit, das Eintreten für die Begrenzung nationaler Souveränität zugunsten eines (west)europäischen Regionalismus, der Ausgleich mit den osteuropäischen Nachbarländern, die Anerkennung deutsch-deutscher Koexistenz und die Entwicklungspolitik gegenüber der Dritten Welt (Besson 1970: 445-454). Auch Heiga Hattendorf kam in ihrer Analyse der westdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik von 1955 bis 1982 ohne den Begriff des Multilateralismus aus, verwies aber auf die Einbindung in NATO und EG, auf die außenwirtschaftliche Verflechtung und die Mitwirkung in weiteren internationalen Organisationen und Konferenzen als Strukturbedingungen dieser Außenpolitik (Hattendorf 1986: 32-48).

Hintergründe und Motive. Die multilaterale Ausrichtung bundesdeutscher Außenpolitik war zum einen der zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Verflechtung des westdeutschen Teilstaats und den daraus entstehenden internationalen Interdependenzen geschuldet (vgl. Hattendorf 1978: 26-53; Hattendorf 1986: 41-46). Zum anderen war sie aber auch die Antwort auf ein spezifisch deutsches Problem: nach der Kapitulation in dem von Deutschland begonnenen Zweiten Weltkrieg und nach der deutschen Teilung war der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland (wie auch der DDR.) stark beschränkt. Hier waren staats- und völkerrechtliche Beschränkungen wie die eingeschränkte westdeutsche Souveränität und die alliierten Vorbehaltsrechte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes ebenso von Bedeutung wie die sozialen Beschränkungen, die der von seinen Nachbarn missstrauisch behäugte Nachfolgestaat des Dritten Reiches international erfuhr. Außerdem war der westdeutsche Teilstaat direkt am Eisernen Vorhang gebunden, der bald hoch militarisierter Grenze in den sich herausbildenden Ost-West-Konflikt. Die Bundesrepublik bedurfte des Schutzes durch die westlichen Partner, vor allem die USA. Sie war deshalb auch auf Zusammenarbeit mit diesen Partnern angewiesen. Die Politik der multilateralen Einbindung, die von der Regierung unter Konrad Adenauer begonnen und von allen Nachfolgerregierungen fortgeführt wurde, entsprang also zunächst der Not eingeschränkter nationaler Handlungsmöglichkeiten. Schon bald zeigte sich jedoch, dass die Bundesrepublik aus dieser Not eine Tugend gemacht hatte, indem sie durch die Bereitschaft zu multilateraler Selbstbeschränkung Schritt für Schritt Respektabilität und Handlungsspielraum auf internationaler Parkett zurück gewann (vgl. dazu Hattendorf 2001). Da die Bundesrepublik in gewisser Weise nur auf Souveränität verzichtete, die sie ohnehin nicht besaß, fiel ihr eine solche Politik der multilateralen Einbindung besonders leicht (Webber 2001: 3-4). Beobachter wie etwa Hans-Peter Schwarz monierten zwar in den 1980er Jahren, (West)Deutschland sei damit vom früheren Fixstern der Machtversessenheit in