

»Es war einmal ein Fehler...«: Fiaskos als Narrative in der Außenpolitik

1. Einleitung

Die Untersuchung außenpolitischer Fiaskos hat eine lange Tradition in den Internationalen Beziehungen. Außenpolitische Entscheidungen erfahren in der Disziplin üblicherweise ein höheres Interesse wenn sie als Fehlschläge wahrgenommen werden. Es ist daher wenig verwunderlich, dass viele der am besten erforschten außenpolitischen Entscheidungen gerade diejenigen sind, die mit »katastrophalem« Versagen oder Konsequenzen verbunden werden. Einschlägige Beispiele hierfür sind die britische »Appeasement-Politik« gegenüber Nazi-Deutschland 1938¹, die versuchte Besetzung des Suez-Kanals durch Großbritannien, Frankreich und Israel 1956² sowie eine Reihe von Fällen in der US-Außenpolitik, darunter der japanische Angriff auf Pearl Harbor 1941³, die Invasion in der kubanischen Schweinebucht 1961⁴, der Vietnamkrieg⁵ oder die gescheiterte Befreiung der Geiseln in der amerikanischen Botschaft im Iran 1980⁶. Weitere einschlägige Beispiele aus jüngerer Zeit sind der US-geführte Krieg im Irak 2003⁷ und die britische Beteiligung an diesem Krieg⁸.

Das Ziel dieser Untersuchungen besteht zumeist darin, zu verstehen und zu erklären, warum es zu einem außenpolitischen Fiasko gekommen ist.⁹ Dabei haben unterschiedliche Theorien der Außenpolitik verschiedene Quellen für außenpolitische Fehl-

- 1 Andrew David Stedman, *Alternatives to Appeasement: Neville Chamberlain and Hitler's Germany*, London 2012.
- 2 Anthony Gorst / Lewis, Johnman, *The Suez Crisis*, Abingdon 1997.
- 3 Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford 1962.
- 4 James G. Blight / Peter Kornbluh, *Politics of Illusion: The Bay of Pigs Invasion Reexamined*, Boulder 1998.
- 5 David Kaiser, *American Tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War*, Cambridge 2002.
- 6 Steve Smith, »Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission«, in: *International Affairs* 61, Nr. 1 (1985), S. 9-25.
- 7 Steve A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy: U.S. Decision-Making in the Gulf Wars*, 2nd edition, Baltimore 2011.
- 8 Christoph Bluth, »The British road to war: Blair, Bush and the decision to invade Iraq«, in: *International Affairs* 80, Nr. 5 (2004), S. 871-892.
- 9 Vgl. Irving L. Janis, *Crucial Decisions. Leadership in Policymaking and Crisis Management*, New York 1989, S. 139-165; Stephen G. Walker / Akan Malici, *U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, Stanford 2011.

schläge ausgemacht, insbesondere kognitive »biases« und Fehlwahrnehmungen¹⁰ oder die Emotionen einzelner Entscheidungsträger;¹¹ sozio-psychologische Dynamiken in kleinen Entscheidungsgruppen;¹² bürokratische Abläufe und übermäßiges Vertrauen in institutionelle Routinen;¹³ sowie innenpolitische Restriktionen, die adäquaten politischen Antworten auf die Anreize und Zwänge des internationalen Systems im Wege stehen.¹⁴ Ausgehend von der Erwartung, dass Entscheidungsträger in erster Linie aus ihren Fehlern oder den Fehlern anderer in der Vergangenheit lernen,¹⁵ versuchen viele Betrachtungen außenpolitischer Fehlschläge daraus Lehren zu ziehen, um derartige Fehler in der Zukunft zu vermeiden.

2. Was sind außenpolitische Fiaskos?

Diesen Untersuchungen ist gemein, dass sie die Einordnung einer außenpolitischen Entscheidung als »Fiasko« als gegeben voraussetzen. Statt eine solche Einschätzung zu problematisieren, dient sie als Ausgangspunkt für die Erklärung außenpolitischer Fehlschläge und für die Schlüsse, die daraus gezogen werden sollten. Damit folgen diese Arbeiten explizit oder implizit der objektivistischen und positivistischen Tradition, die in der Politikevaluation lange Zeit dominierte.¹⁶ Im Rahmen dieser Tradition stellen außenpolitische Fiaskos objektive Fakten dar, die eindeutig identifiziert und unabhängig verifiziert werden können. Danach sind Politiken gescheitert, wenn sie gewisse objektive Erfolgskriterien oder -maßstäbe nicht erfüllen.¹⁷ Das klassische Modell der Po-

- 10 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton 1976; Alex Mintz / Karl Jr. De Rouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, New York 2010, S. 38-44.
- 11 Rose McDermott, »The Feeling of Rationality: The Meaning of Neuroscientific Advances for Political Science«, in: *Perspectives on Politics* 2, Nr. 4 (2004), S. 691-706.
- 12 Irving L. Janis, *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston 1982; Paul 't Hart / Eric Stern / Bengt Sundelius (Hg.), *Beyond Groupthink. Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor 1997.
- 13 Graham Allison / Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1999.
- 14 Randall L. Schweller, »The Progressiveness of Neoclassical Realism« in: Colin Elman / Miriam F. Elman (Hg.), *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*, Cambridge 2003, S. 311-347.
- 15 Jack S. Levy, »Learning and Foreign Policy. Sweeping a Conceptual Minefield«, in: *International Organization* 48, Nr. 2 (1994), S. 304; Gregory B. Marfleet, / Hannah Simpson, »Cognitive Responses by US Presidents to Foreign Policy Crises« in: Stephan G., Walker / Akan, Malici / Mark, Schafer (Hg.), *Rethinking Foreign Policy Analysis. States, Leaders and the Microfoundations of Behavioral International Relations*, New York 2011, S. 207.
- 16 David Marsh / Allan McConnell, »Towards a Framework for Establishing Policy Success« in: *Public Administration* 88, Nr. 2 (2010), S. 567.
- 17 Michael Howlett, »The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making« in: *International Political Science Review* 33, Nr. 5 (2012), S. 541-542; Allan McConnell, »Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between« in: *Journal of Public Policy* 30, Nr. 3 (2010), S. 349-351.

litikevaluation geht dabei von den offiziellen Zielen einer Politik aus und begreift sie als gescheitert, wenn sie diese Ziele nicht erreicht.¹⁸

Jene objektivistische Herangehensweise lässt allerdings außer Acht, dass »Scheitern« kein inhärentes Attribut einer Politik darstellt, sondern vielmehr ein Urteil über diese Politik ist. Politische Ergebnisse sprechen nicht für sich selbst, sondern werden nur durch die (Be-)Deutung, die ihnen im politischen Diskurs zugewiesen werden, zu Erfolgen oder Misserfolgen. Diese Kritik ist der Ausgangspunkt für einen konstruktivistischen und interpretativen Ansatz, der außenpolitische Fiaskos als ein grundlegend umstrittenes Konzept begreift. Da es keine festen und allgemein akzeptierten Kriterien für Erfolg oder Misserfolg von Außenpolitik gibt, sind solche Bewertungen stets subjektiv und anfechtbar.¹⁹ Dies gilt ebenso für den Versuch, Außenpolitik anhand offiziell verkündeter Ziele zu bemessen, da diese häufig vage, vielfältig, widersprüchlich oder konfligierend sind und möglicherweise weniger als realistische Maßgabe denn wegen ihrer strategischen und symbolischen Funktion formuliert werden: »The goals of policy are often not what they seem to be, and it is a mistake to take stated purposes too literally.«²⁰

Während bestimmte außenpolitische Entscheidungen also von manchen als Erfolg gedeutet werden, können sie von anderen als Fiaskos zurückgewiesen werden. Diese gegensätzliche Einschätzung kann beispielsweise auf unterschiedliche zeitliche, räumliche oder soziale Referenzrahmen des Betrachters zurückzuführen sein. Auch kommen kulturelle Neigungen oder unterschiedliche Beurteilungen der verfügbarer Alternativen zum Tragen,²¹ ebenso wie unterschiedliche Erwartungen oder Ansprüche an Politik.²² Insbesondere gilt jedoch, dass die Bewertung einer (Außen-)Politik als Erfolg oder Misserfolg unweigerlich politisch ist.²³ Die Bewertung von Außenpolitik wird dementsprechend von der Identität des Evaluierenden und seinen Interessen und Werten beeinflusst und kann die Machtverhältnisse reflektieren, die in der politischen Arena oder der Gesellschaft vorherrschen.²⁴ Subjekt und Objekt der Beurteilung von Politik sind somit untrennbar miteinander verbunden. Gerade die Bezeichnung einer Poli-

18 Pat Gray, »Disastrous Explanations – or Explanations of Disaster? A Reply to Patrick Dunleavy« in: *Public Policy and Administration* 11, Nr. 1 (1996), S. 76.

19 Mark Bovens / Paul 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick 1996, S. 4-11.

20 Helen M. Ingram / Dean E. Mann, »Policy Failure: An Issue Deserving Analysis« in: Helen M. Ingram / Dean E. Mann (Hg.), *Why Policies Succeed or Fail*, London 1980, S. 20.

21 Bovens / 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, aaO. (FN 19), S. 21-32; Marsh / McConnell, *Towards a Framework for Establishing Policy Success*, aaO. (FN 16), S. 575-577.

22 Levy, *Learning and Foreign Policy. Sweeping a Conceptual Minefield*, aaO. (FN 15), S. 305.

23 Annika Brändström / Sanneke Kuipers, »From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures« in: *Government and Opposition* 38, Nr. 3 (2003), S. 279-282; Mark Bovens / Paul 't Hart / B. Guy Peters »The State of Public Governance« in: Mark Bovens / Paul 't Hart / B. Guy Peters (Hg.), *Success and Failure in Public Governance*, Cheltenham 2001, S. 10.

24 Ingram, *Policy Failure: An Issue Deserving Analysis*, aaO. (FN 20), S. 12; Marsh / McConnell, *Towards a Framework for Establishing Policy Success*, aaO. (FN 16), S. 566-568.

tik als »Fiasko« ist zudem ein zutiefst politischer Akt.²⁵ Ein solches Label ist ein mächtiges semantisches Instrument im politischen Diskurs, mit dem Gegner diskreditiert und politische Vorteile gewonnen werden können.²⁶ Gleichzeitig provoziert der Vorwurf eines außenpolitischen Fiaskos mit hoher Wahrscheinlichkeit einen politischen Konflikt über die Interpretation einer Politik, der sich in einem Widerstreit zwischen Frames und Gegen-Frames von Erfolg und Misserfolg manifestiert.²⁷

In diesem Sinne folgt unser Ansatz der konstruktivistischen Kritik an objektivistischen Ansätzen der Politikevaluation und konzeptualisiert außenpolitische Fiaskos nicht als Fakten, die aufgedeckt und erklärt werden können, sondern vielmehr als soziale Konstrukte, die im politischen Diskurs herausgebildet werden. Wenngleich die diskursive Konstruktion von Fiaskos stets zu einem gewissen Grad strittig sein wird, hängt die Einordnung einer außenpolitischen Entscheidung als Fiasko davon ab, inwieweit darüber ein intersubjektiver Konsens insbesondere zwischen machtvollen politischen und sozialen Akteuren hergestellt werden kann. Gleichmaßen hängt die Unterscheidung zwischen bloßem »Scheitern« oder »Fehlern« und »Fiaskos« weniger vom objektiven Ausmaß des Scheiterns ab, sondern ist vielmehr durch den Grad der Politisierung einer Außenpolitik in der Öffentlichkeit bedingt.²⁸ In diesem Sinne können politische Diskurse als Wettstreit zwischen gegensätzlichen Behauptungen aufgefasst werden, die eine außenpolitische Entscheidung entweder als »Fiasko« bewerten oder dieser Darstellung widersprechen.

Angelehnt an eine prominente Definition politischer Fiaskos²⁹ versteht dieser Beitrag daher *außenpolitische Fiaskos* als Außenpolitiken oder außenpolitische Entscheidungen, die im politischen Diskurs in hohem Maße politisiert wurden und von denen weite Teile der relevanten politischen und sozialen Akteure annehmen, dass den verantwortlichen Entscheidungsträgern tadelnswerte Fehler unterlaufen sind. Wenngleich unser Ansatz somit dem konstruktivistischen und interpretativen Verständnis außenpolitischer Fiaskos folgt, weisen wir rein relativistische Zugänge zurück, denen zufolge der Erfolg oder Misserfolg außenpolitischer Entscheidungen völlig »im Auge des Betrachters« liegt.³⁰ Unser Ausgangspunkt ist vielmehr die Annahme, dass nicht alle außenpolitischen Entscheidungen mit der gleichen Wahrscheinlichkeit im politischen

25 Pat Gray, »Policy Disasters in Europe. An Introduction« in: Pat Gray / Paul 't Hart (Hg.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London 1998, S. 3-20.

26 Howlett, *The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making*, aaO, (FN 17), S. 547.

27 Arjen Boin / Paul 't Hart / Allan McConnell, »Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests« in: *Journal of European Public Policy* 16, Nr. 1 (2009), S. 82-85.

28 Peter Hall, *Great Planning Disasters*, London 1980, S. 2-3; Bovens / 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, aaO. (FN 19), S. 15; Brändström / Kuipers, *From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures*, aaO. (FN 23), S. 302-305.

29 Bovens / 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, aaO. (FN 19), S. 15.

30 McConnell, *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*, aaO. (FN 17), S. 351.

Diskurs als »Fiaskos« konstruiert werden können, sondern dass gewisse Behauptungen diesbezüglich überzeugender und wirkmächtiger sind als andere.

Von einem solchen Verständnis außenpolitischer Fiaskos ausgehend, argumentieren wir im Folgenden, dass außenpolitische Fiaskos durch Narrative konstruiert werden. Diese Narrative sind umso überzeugender, je mehr sie an Argumente und Charakterisierungen anknüpfen, die in einem gegebenen Kontext weithin als plausible Kriterien und Bestandteile außenpolitischer Fehlentscheidungen anerkannt sind. Um dieses Argument zu illustrieren stellt der nächste Abschnitt eine Methode der Narrativanalyse vor und zeigt, wie diese Methode zur Untersuchung außenpolitischer Fiaskos beitragen kann.

3. Die Analyse außenpolitischer Fiaskos als Narrative

Wir sind keineswegs die Ersten, die die sprachliche Konstruktion von Fiaskos untersuchen. So hält beispielsweise Edelman fest: »[A] policy failure, like all news developments, is a creation of the language used to depict it; its identification is a political act, not a recognition of a fact.«³¹ Bisher konzentrierte sich diese analytische Perspektive jedoch in erster Hinsicht auf das Framing-Konzept.³² »The central idea is that the reaction to an event is determined not – or hardly at all – by the event itself but by the way in which such events are interpreted and given meaning.«³³ Eine Reihe von Autoren hat darauf hingewiesen, dass die Konstruktion politischer Fiaskos und die damit verbundenen Schuldzuweisungen auf einen Wettstreit interpretierender Frames zurückzuführen sind.³⁴ Hier lautet die Frage: »how do actors use framing strategies to (re)allocate blame for politicized incidents?«³⁵ Wie Arjen Boin und andere in dieser Hinsicht festhalten: »Crises typically generate a contest between frames and counter-frames concerning the nature and severity of a crisis, its causes, the responsibility for its occurrence or escalation, and implications for the future. Contestants manipulate, strategize and fight to have their frame accepted.«³⁶

31 Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago 1988, S. 31.

32 Erving Goffman, *Frame Analysis*, New York 1974; Hank Johnson, »A Methodology for Frame Analysis: From Discourse to Cognitive Schemata« in: Hank Johnson / Bert Klandermans (Hg.), *Social Movement and Culture*, Minneapolis 1995, S. 217–246.

33 Michiel S. De Vries, »Framing Crisis. Response Patterns to Explosions in Fireworks Factories« in: *Administration and Society* 36, Nr. 5 (2004), S. 596–597.

34 Paul 't Hart, »Symbols, rituals and power: the lost dimensions of crisis management« in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 1, Nr. 1 (1993), S. 275–296; Brändström / Kuipers, From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures, aaO. (FN 23); Boin et al., Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests, aaO. (FN 27).

35 Brändström / Kuipers, From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures, aaO. (FN 23), S. 282 Hervorhebung im Original.

36 Boin et al., Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests, aaO. (FN 27), S. 82.

Zwischen der Analyse von Frames und Narrativen bestehen deutliche Überlappungen, und einige Autoren behandeln die beiden Konzepte als Synonyme.³⁷ Allerdings sind wir überzeugt, dass die Vorstellung von Narrativen hilfreicher ist, da sie zahlreiche Einsichten der Literaturwissenschaften und Narratologie einbezieht und sowohl in theoretischer als auch in analytischer Hinsicht Vorteile gegenüber dem Konzept der »Frames« bietet. Zunächst liefert diese Sichtweise aus theoretischer Perspektive Argumente dafür, dass Narrative überhaupt für die Analyse menschlichen Verhaltens wichtig sind. Im Grunde lassen sich dazu in der Literatur zwei miteinander verflochtene Stränge verfolgen: eine kognitive und eine kulturelle Perspektive.³⁸ Der erste Strang betont, dass Narrative ein »fundamental instrument of thought [...] indispensable to human cognition generally« darstellen.³⁹ Narrative werden als fundamentaler Bestandteil der geistigen Aktivität des Menschen gesehen,⁴⁰ in dem Sinne dass das menschliche Gehirn »many complex relationships in the form of narrative structures« erfasst.⁴¹ Vergleichbar mit Metaphern oder Analogien⁴² illustrieren Narrative einen kognitiven Prozess, bei dem durch Narration die Welt, einschließlich der Außenpolitik, verständlich gemacht wird. Die zweite Perspektive begreift Narrative als kulturell eingebettete Phänomene, die Teil jeder Gesellschaft sind. Mythen und Erzählungen der Vergangenheit, einschließlich solcher über Außenpolitik und der Rolle eines Staates auf der internationalen Bühne, sind ein essentieller Teil aller Formen von Gemeinschaftsbildung, deren Ziel der Aufbau einer gemeinsamen Identität ist. Das kulturelle Gedächtnis besteht vor allem aus verschiedenen Narrativen, die uns »a fundamental epistemological structure that helps us to make sense of the confusing diversity and multiplicity of events and to produce explanatory patterns for them« liefern.⁴³

Werden diese beiden Perspektiven kombiniert, so lässt sich behaupten, dass sowohl Individuen als auch Gemeinschaften sich selbst und ihrer sozialen Umwelt durch Narrative, die ihre Identitäten wie auch ihr Verständnis anderer Akteure formen, Sinn zuschreiben. Dieser Ansicht nach sind außenpolitische Akteure ebenso (Ko-)Autoren

37 Boin et al., *Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests*, aaO. (FN 27), S. 82–83.

38 Molly Patterson / Kristen Renwick Monroe, »Narrative in Political Science« in: *Annual Review of Political Science* 1 (1998), S. 315; für eine kritische Betrachtung vgl. Galen Strawson, »Against Narrativity« in: *Ratio* 17, Nr. 4 (2004), S. 428–452.

39 Mark Turner, *The Literary Mind*, Oxford 1996, S. 4–5.

40 Martin Kreiswirth, »Merely Telling Stories? Narrative and Knowledge in the Human Sciences« in: *Poetics Today* 21, Nr. 2 (2000), S. 305; Patterson / Renwick, *Narrative in Political Science*, aaO. (FN 38).

41 Monika Fludernik, *An Introduction to Narratology*, London 2009, S. 1.

42 George Lakoff / Mark Johnson, *Metaphors We Live By*, Chicago 1980; Keith L. Shimko, »Metaphors and Foreign Policy Decision Making« in: *Political Psychology* 15, Nr. 4 (1994), S. 655–671; William Flanik, »'Bringing FPA Back Home': Cognition, Constructivism, and Conceptual Metaphor« in: *Foreign Policy Analysis* 7, Nr. 4 (2011), S. 423–446; Kai Oppermann / Alexander Spencer, »Thinking Alike? Salience and Metaphor analysis as Cognitive Approaches to Foreign Policy Analysis« in: *Foreign Policy Analysis* 9, Nr. 1 (2013), S. 39–56.

43 Fludernik, *An Introduction to Narratology*, aaO. (FN 41), S. 2.

und »Subjekte« identitätsstiftender »Selbst-Narrative«, wie gleichzeitig Objekte öffentlicher Narrative, die ein bestimmtes Verständnis von Staaten und ihren Vertretern herausbilden. Die Analyse von Narrativen trägt daher zu unserem Verständnis von Identitätskonstruktion, gemeinsamen Vorstellungen von »politischer Realität« sowie weit verbreiteten Wahrnehmungen und Standpunkten gegenüber politischen Akteuren auf der internationalen Bühne bei. Indem man sich selbst, eine Gruppe oder politische Akteure (nicht zwangsläufig bewusst) in ein bestimmtes Narrativ einordnet und dadurch eine Identität zuschreibt, leiten diese Narrative Handlungen an.⁴⁴ Wenngleich gesellschaftliche Narrative nur sehr selten von Einzelnen hervorgebracht werden, kann die Analyse von Narrativen nichtsdestotrotz zur Erforschung sozialer Handlungen und Handlungsfähigkeit(en) dienen. Analysiert man, wie Narrative des Scheiterns erzählt werden und eine dominante Position im Kampf um die Interpretation komplexer Ereignisse in der internationalen Politik einnehmen, während andere, alternative Erzählungen verdrängt werden, so lassen sich letztlich Erkenntnisse über die Verteilung diskursiver Macht gewinnen.⁴⁵

Zum anderen gilt, dass das Konzept bzw. die Definition von »Narrativen« in den Literaturwissenschaften und der Narratologie verschiedene Kategorien bietet, die als Wegweiser für die empirische Analyse dienen können. Während die einen ein Narrativ verstehen als »someone telling someone else that something happened«,⁴⁶ betonen andere darüber hinausgehend grundlegende Elemente, die ein Narrativ ausmachen. Dies sind insbesondere das *Setting* oder der Kontext einer Erzählung; Akteure, die auf verschiedene Arten *charakterisiert* werden; sowie die kausale und zeitliche Verknüpfung (*emplotment*) der Ereignisse.⁴⁷ Auf all diese Elemente wird im narrativen Diskurs näher eingegangen, um ihnen einen spezifischeren Charakter und eine gewisse wertende Implikation zu verleihen. Die Dimensionen von *Setting*, *Charakterisierung* und *Emplotment* können empirisch analysiert werden und stehen stellvertretend für ein umfassendes Narrativ. Obwohl nicht alle Dimensionen stets die gleiche Bedeutung innehaben, können sie als Ausgangspunkte für eine detailliertere Analyse dienen.

Im Hinblick auf das *Setting* besteht die Vorstellung, dass vergleichbar zu einem Theaterstück oder einem Film der Hintergrund oder der Schauplatz, vor dem sich die Handlung abspielt, für das Narrativ als Ganzes von Bedeutung ist. Wie Toolan⁴⁸ festhält: »The locations [or settings] where events occur are [...] given distinct characteristics and are thus transformed into specific places«. Wir alle wollen wissen, wo sich

44 Margaret Somers, »The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach« in: *Theory and Society* 23, Nr. 5 (1994), S. 606–607.

45 Patterson / Renwick Narrative in Political Science, aaO. (FN 38), S. 315–316.

46 Barbara Herrnstein Smith, »Narrative version, and narrative theories« in: *Critical Inquiry* 7, Nr. 1 (1981), S. 228; Kreiswirth, Merely Telling Stories? Narrative and Knowledge in the Human Sciences, aaO. (FN 40), S. 294.

47 Peter Manning / Betsy Cullum-Swan, »Narrative, Content, and Semiotic Analysis« in: Norman K. Denzin / Yvonna S. Lincoln (Hg.), *Handbook of Qualitative Research*, London 1994, S. 465; Michael Toolan, *Narrative. A Critical Linguistic Introduction*, London 2001; Fludernik, An Introduction to Narratology, aaO. (FN 41), S. 40.

48 Toolan, *Narrative. A Critical Linguistic Introduction*, aaO. (FN 47), S. 41.

eine Geschichte abspielt, und wir halten bewusst oder unbewusst nach Hinweisen auf die Umgebung Ausschau, da sie uns einen Fingerzeig darauf geben, welche Geschichte wir gleich hören werden. In Narrativen außenpolitischer Fiaskos ist beispielsweise ein *Setting* wie der Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit bedeutenden Implikationen dafür verbunden, welches Verhalten auf der internationalen Bühne als angemessen betrachtet wird. Die Darstellung des Sicherheitsrats als eine Arena, in der harte Machtpolitik zwischen Akteuren betrieben wird, die sich nicht über den Weg trauen, oder als ein Ort der Kooperation enger Verbündeter hat Auswirkungen darauf, was in diesem *Setting* als Fiasko erachtet wird und was nicht.

Des Weiteren sind Narrative über außenpolitische Fiaskos mit *Settings* verbunden, welche die Möglichkeit von Alternativen und abweichendem Verhalten zulassen. Narrative, bei denen Akteure keine andere Möglichkeit haben als so zu handeln wie sie es getan haben, werden im Allgemeinen nicht als Fiasko erzählt.⁴⁹ Der Begriff des »Scheiterns« selbst wird oft so verstanden, dass »bessere« Alternativen vorhanden waren, aber von den Entscheidungsträgern nicht erkannt oder umgesetzt wurden.⁵⁰ Das *Setting* muss daher Handlungsspielräume und die Möglichkeit von Entscheidungen eröffnen. Im Vergleich zu Ereignissen, die als »höhere Gewalt« dargestellt werden, wird es Entscheidungsträgern in einem solchen *Setting*, in dem außenpolitische Fehlschläge als vermeidbar erscheinen, erschwert, die Verantwortung mit Hinweis auf mildernde Umstände wie Pech oder strukturelle Zwänge von sich zu weisen.⁵¹ So wird beispielsweise vielfach argumentiert, dass der Golfkrieg in den frühen 1990ern ein »war of necessity« ohne Alternative war, was eine Deutung als Fiasko unwahrscheinlicher macht. Der zweite Irakkrieg 2003 wird dagegen häufig als »war of choice« diskutiert, wodurch impliziert wird, dass ein anderes Verhalten möglich gewesen wäre und was zu einer Darstellung als vermeidbares Fiasko einlädt.⁵²

Der zweite konstitutive Bestandteil eines Narrativs ist die *Charakterisierung* der Akteure, die an der Geschichte beteiligt sind. Wir haben alle ein großes Interesse daran, welche Eigenschaften einem Akteur in einer Geschichte zu eigen sind.⁵³ Die Charakterisierung solcher Akteure kann auf mehreren Wegen beeinflusst werden. Der erste und einfachste besteht darin, dem Akteur einen Namen oder ein »Label« zu geben, anstatt mit seinem/ihrer Beruf oder der Rolle, die er/sie in der Geschichte spielt, Bezug auf ihn zu nehmen. Durch die Verleihung eines »Labels« wird die Beziehung zwischen dem Leser/der Leserin und dem Akteur in der Geschichte geprägt. Indem beispielsweise während der Libyen-Intervention 2011 auf den deutschen Außenminister Guido

49 Barbara W. Tuchman, *The March of Folly. From Troy to Vietnam*, New York 1984, S. 5; Ingram / Mann Policy Failure: An Issue Deserving Analysis, aaO. (FN 20), S. 14.

50 Wyn Grant, »Intractable Policy Failure: The Case of Bovine TB and Badgers« in: *British Journal of Politics and International Relations* 11, Nr. 4 (2009), S. 559.

51 Vgl. Christopher Hood, »The Risk Game and the Blame Game« in: *Government and Opposition* 37, Nr. 1 (2002), S. 15-37.

52 Richard N. Haass, *War of Necessity. War of Choice. A Memoir of Two Iraq Wars*, New York 2009.

53 Fludernik, An Introduction to Narratology, aaO. (FN 41), S. 46.

Westerwelle entweder als Vizekanzler oder lediglich als Chef des kleineren Koalitionspartners FDP Bezug genommen wurde, wurde er automatisch auf eine bestimmte Art und Weise dargestellt. In dem gleichen Zusammenhang impliziert beispielsweise die Bezeichnung anderer Mitglieder des UN-Sicherheitsrats als »alte Freunde« Schlussfolgerungen, welches Verhalten im Umgang mit ihnen angemessen ist. Zudem wird ein Akteur charakterisiert, indem er in Beziehung zu Anderen gesetzt wird. Dabei kann es sich um hierarchische Beziehungen wie die in der Familie (Mutter und Kind), in der Gesellschaft (Regierung und Bevölkerung), oder in der internationalen Politik (Anführer der freien Welt) handeln. Es können jedoch auch horizontale Beziehungsmuster wie Geschäftspartner, Alliierte oder Freunde beschrieben werden.⁵⁴

Ein weiteres Mittel der Charakterisierung besteht in der Beschreibung der physischen Merkmale eines Akteurs, beispielsweise seiner Kleidung oder seiner äußeren Erscheinung einschließlich seiner Mimik und Körpersprache. Da die meisten dieser Merkmale als bewusste Wahlmöglichkeit eines Akteurs begriffen werden, die er oder sie kontrolliert, geht man davon aus, dass sich daraus Rückschlüsse auf den Charakter des Akteurs ziehen lassen. Eine weitere Möglichkeit der Charakterisierung betrifft die Gedankengänge oder direkten Aussagen von Akteuren. Was eine Person denkt oder sagt hat großen Einfluss darauf, wie wir sie wahrnehmen und wie sie für uns zu einer Persönlichkeit wird.⁵⁵ Abgesehen von der Namensgebung, der Beziehung zu anderen, der Beschreibung des Erscheinens und der direkten Rede besteht ein letzter, wichtiger Aspekt der Charakterisierung in der Art und Weise, in der ein Akteur handelt. Letztendlich hat das Verhalten eine bedeutende Auswirkung darauf, wie wir die Charaktere von Staaten oder ihrer Vertreter wahrnehmen (bspw. gut vorbereitet, unorganisiert, unerfahren, rücksichtslos, skrupellos etc.).

Narrative außenpolitischer Fiaskos sind daher in entscheidendem Maße von der Identifizierung und Charakterisierung individueller wie auch kollektiver Akteure abhängig, die einen Einfluss auf die Ausgestaltung der betreffenden Politik hatten.⁵⁶ Dabei werden solche Narrative auf der individuellen Ebene oft durch die Personifizierung außenpolitischer Themen erleichtert.⁵⁷ Ausgehend von ihrer führenden Rolle im Prozess der Entscheidungsfindung sind es in erster Linie die Mitglieder der außenpolitischen Exekutive, die in Erzählungen außenpolitischen Scheiterns mit hoher Wahrscheinlichkeit als herausragende Akteure vorkommen. Das betrifft vor allem den Regierungschef und den Außenminister.⁵⁸ Die narrative Konstruktion außenpolitischer Fehlschläge kann nicht zuletzt durch eine Charakterisierung von Entscheidungsträgern angetrieben sein, die deren Kompetenz, Glaubwürdigkeit oder Ernsthaftigkeit in

54 Fludernik, *An Introduction to Narratology*, aaO. (FN 41), S. 44–45.

55 Luc Herman / Bart Vervaeck, »Ideology« in: David Herman (Hg.), *The Cambridge Companion to Narrative*, Cambridge 2007, S. 227.

56 Gray, *Policy Disasters in Europe*. An Introduction, aaO. (FN 25), S. 8.

57 Mark Bovens / Paul 't Hart / B. Guy Peters, »Explaining Policy Disasters in Europe. Comparisons and Reflections« in: Pat Gray / Paul 't Hart (Hg.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London 1998, S. 204.

58 Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke 2003, S. 56–62.

Frage stellt. Beispielhaft dafür sind Vorwürfe mangelnder Erfahrung, Schwäche, Unehrlichkeit oder Arroganz sowie die Unterstellung persönlicher oder innenpolitischer Motive für außenpolitische Entscheidungen. Solche Charakterisierungen finden besonders dann Anklang, wenn sie bereits an ein geringes Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung anknüpfen können, und betreffen vor allem solche Akteure die über wenig politisches Kapital verfügen.⁵⁹ Zu guter Letzt kann die Charakterisierung von handelnden Figuren Bezug auf selbsterklärte Ziele nehmen. Wenngleich offizielle Zielsetzungen einen höchst problematischen Maßstab für die Bewertung von Außenpolitik darstellen, ist der Hinweis darauf, dass solche Ziele nicht erreicht wurden, doch ein mächtiges Instrument, um Akteure als anmaßend, abgehoben oder inkompetent zu charakterisieren. Ein einschlägiges Beispiel dafür ist die Einordnung der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Angesicht der Jugoslawien-Krise 1991-1992 als »Fiasko«, die maßgeblich durch die übermäßig optimistischen und selbstbewussten Ansprüche der EG an sich selbst zu Beginn der Krise unterstützt wurde.⁶⁰

Schließlich kann sich eine Charakterisierung von Akteuren auf kollektiver Ebene auch auf Mängel im außenpolitischen Entscheidungsprozess konzentrieren. Musterbeispiele für solche Defizite sind unangemessene Eile, unzureichende gegenseitige Kontrolle und ein Mangel an umfassender Beratung.⁶¹ Beispielhaft hierfür steht das »Fiasko« der erfolglosen und kostspieligen Bemühungen der damaligen Regierung Schwedens, der Entwertung der schwedischen Krone in einer Phase intensiver Währungsspekulation im November 1992 Einhalt zu gebieten. Als Ursache für dieses Fiasko wurde unter anderem ein überhasteter, undurchsichtiger und zentralisierter Entscheidungsprozess ausgemacht.⁶²

Ein dritter essentieller Bestandteil von Narrativen sind schließlich die Ereignisse, die Gegenstand der Erzählung sind, und deren *Emplotment*: in jeder Geschichte muss etwas passieren.⁶³ Darüber hinaus müssen Handlungen zu weiteren Handlungen führen.

59 Boin et al., *Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests*, aaO. (FN27), S. 96-100; Bovens et al., *Explaining Policy Disasters in Europe. Comparisons and Reflections*, aaO. (FN 57), S. 199; Patrick Dunleavy, Patrick, »Policy Disasters: Explaining the UK's Record« in: *Public Policy and Administration* 10, Nr. 2 (1995), S. 61-64; Pat Gray, »'Errors of an Administrative Nature?' Explaining the 'Arms to Iraq' Affair« in: Pat Gray / Paul 't Hart, (Hg.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London 1998, S. 117-119.

60 Joanne van Selm-Thorburn / Bertjan Verbeek, »The Chance of a Lifetime? The European Community's Foreign and Refugee Policies Towards the Conflict in Yugoslavia, 1991-95« in: Pat Gray / Paul 't Hart (Hg.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London 1998, S. 175-192.

61 Vgl. Janis, *Crucial Decisions. Leadership in Policymaking and Crisis Management*, aaO. (FN 9), S. 3-24; Dunleavy, *Policy Disasters: Explaining the UK's Record*, aaO. (FN 59), S. 59-68; Marsh / McConnell, *Towards a Framework for Establishing Policy Success*, aaO. (FN 16), S. 572-573.

62 Eric Stern / Bengt Sundelius, »In Defence of the Swedish Crown. From Triumph to Tragedy and Back?« in: Pat Gray / Paul 't Hart (Hg.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, London 1998, S. 135-151.

63 Fludernik, *An Introduction to Narratology*, aaO. (FN 41), S. 5.

Die Ereignisse eines Narrativs stehen also nicht für sich selbst, sondern werden zueinander in Beziehung gesetzt.⁶⁴ Hier ist zwischen einer zeitlichen und einer kausalen Dimension in der Verknüpfung von Ereignissen und Handlungen zu unterscheiden. Während die zeitlichen Elemente eines Narrativs wichtig sind, weil sie gewisse Ereignisse betonen oder in den Vordergrund stellen und andere eingrenzen oder verschweigen, legt die kausale Dimension, gemeinhin als kausale Verknüpfung (*causal emplotment*) bezeichnet, die ursächliche Beziehung zwischen den Elementen eines Narrativs dar. Das *Emplotment* erlaubt es, Ereignisse zu gewichten und zu erklären anstatt sie nur aufzuzählen, d.h. einen Satz von Aussagen in einen verständlichen Ablauf miteinander verbundener Vorgänge zu verwandeln, über den wir uns eine Meinung bilden und für den wir Verantwortung zuweisen können.

Im Falle eines Fiasko-Narrativs beginnt das *Emplotment* damit, dass ein Geschehen oder eine Handlung als Fiasko, Fehler, Katastrophe oder etwas Vergleichbares bezeichnet wird, wodurch die Bedeutung der betreffenden Politik und der angerichtete Schaden hervorgehoben werden.⁶⁵ Ein Fiasko muss es wert sein, erzählt zu werden, d.h. es muss sich um einen Bruch mit dem Alltäglichen und Normalen handeln. Folglich wird eine Außenpolitik mit groben Verletzungen grundlegender Interessen oder Normen in Verbindung gebracht, die »beyond the normal ‚zones of tolerance‘« gehen.⁶⁶ Das Ereignis oder die Politik, die als Fiasko dargestellt wird, sowie ihre Konsequenzen werden als in höchstem Maße negativ beschrieben. Das Fiasko wird in einen Ereignisablauf eingebunden, der zu einem unerwünschten Ereignis geführt hat.⁶⁷ Im Einzelnen können Fiasko-Narrative außenpolitische Entscheidungen damit verbinden, dass sie die nationalen Interessen eines Landes schädigen, außenpolitische Herausforderungen nicht effektiv angehen oder internationalen und innerstaatlichen Normen und Erwartungen zuwiderlaufen.

Darüber hinaus beinhaltet das *Emplotment* von Narrativen außenpolitischer Fiaskos Erklärungen, warum es zu einem Scheitern kam, und wer die Schuld dafür trägt (normative Implikationen). Zunächst sind Narrative außenpolitischer Fiaskos davon abhängig, dass eine kausale Verbindung zwischen den Handlungen oder Nicht-Handlungen eines oder mehrerer Akteure und einer Außenpolitik oder deren Auswirkungen hergestellt werden kann, die als unerwünscht dargestellt werden.⁶⁸ In der zeitlichen Dimension ist dabei entscheidend, wann ein Narrativ einsetzt und welche Ereignisse oder Entscheidungen es als Ausgangspunkte der zu einem Fiasko führenden Kausalkette hervorhebt. Zweitens benötigt das Narrativ eine Zuweisung von Verantwortung

64 Mona Baker, »Narratives of terrorism and security: accurate translations, suspicious frames« in: *Critical Studies on Terrorism* 3, Nr. 3 (2010), S. 353.

65 Howlett, *The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making*, aaO, (FN 17), S. 543-544.

66 Bovens / 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, aaO. (FN 19), S. 12.

67 Gray, *Policy Disasters in Europe. An Introduction*, aaO. (FN 25), S. 8.

68 Gray, *Disastrous Explanations – or Explanations of Disaster? A Reply to Patrick Dunleavy*, aaO. (FN 18), S. 77-78.

und Schuld, auf deren Basis sich die Öffentlichkeit eine Meinung bilden kann und die ein unerlässlicher Bestandteil jeder sozialen Konstruktion politischer Fiaskos ist.⁶⁹

Wichtig ist hier, dass die kausale Erklärung von Fiaskos und die Zuschreibung von Schuld miteinander verbunden sind. Wie Bovens und 't Hart argumentieren: »to explain is to blame«.⁷⁰ Fiasko-Narrative sind besonders dann überzeugend, wenn sie plausibel darlegen können, dass die negativen Auswirkungen einer Außenpolitik zum Zeitpunkt ihrer Ausgestaltung vorhersehbar und kontrollierbar waren.⁷¹ Zwar beziehen sich Narrative außenpolitischer Fiaskos in aller Regel rückblickend auf Entscheidungen in der Vergangenheit, die Zuweisung von Schuld wird jedoch vereinfacht, wenn darauf verwiesen werden kann, dass eine Politik bereits im Vorfeld weitläufig kritisiert wurde und den Ratschlägen einschlägiger Beobachter oder Teilnehmer an der Entscheidungsfindung zuwiderlief.⁷² So wird beispielsweise das Massaker von Srebrenica 1995 oft mit Versäumnissen der niederländischen Außenpolitik in Verbindung gebracht, nicht zuletzt da bei der Entscheidung, Truppen zur UN-Peacekeeping-Mission in Bosnien beizusteuern, die Warnungen von Militärexperten übergangen und alternative Reaktionen auf den ethnischen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien nicht ausreichend untersucht wurden (Brändström/Kuipers 2003: 286-289).⁷³

Ein solches *Emplotment* ermöglicht es, die Verantwortung für Fiaskos direkt individuellen und kollektiven Entscheidungsträgern zuzuweisen. In Verbindung mit den narra-

Tabelle 1: Narrative Elemente der diskursiven Konstruktion außenpolitischer Fiaskos

Setting	Charakterisierung	Emplotment
Darstellung der außenpolitischen Situation (Welches Verhalten ist hier angemessen?)	Persönliche Eigenschaften der Entscheidungsträger (Unerfahrenheit, Dummheit, persönliche Ambitionen etc.)	Verstoß gegen das Normale; Bezeichnung von Außenpolitik als Fiasko, Katastrophe, Fehler etc. Höchst negative Konsequenzen
Verfügbarkeit von Alternativen (War das Fiasko vermeidbar?)	Institutionelle Eigenschaften des Entscheidungsprozesses (Eile, Geheimhaltung, überlappende Kompetenzen etc.)	Kausale Verbindung zu persönlichen oder kollektiven Entscheidungsträgern oder Entscheidungsfindungsprozessen Zuweisung von Verantwortung an die Akteure

69 Gray, Policy Disasters in Europe. An Introduction, aaO. (FN 25), S. 8-9.

70 Bovens / 't Hart, Understanding Policy Fiascoes, aaO. (FN 19), S. 129.

71 Bovens / 't Hart, Understanding Policy Fiascoes, aaO. (FN 19), S. 73-90; Howlett, The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making, aaO. (FN 17), S. 543.

72 Tuchman, The March of Folly. From Troy to Vietnam, aaO. (FN 49), S. 5; Ade Kearns / Louise Lawson, »(De)constructing a Policy 'Failure': Housing Stock Transfer in Glasgow« in: *Evidence and Policy* 5, Nr. 4 (2009), S. 449.

73 Brändström / Kuipers, From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures, aaO. (FN 23), S. 286-289.

tiven Elementen des *Settings* und der *Charakterisierung* kann das kausale *Emplotment* auf persönliche Eigenschaften der Entscheidungsträger oder vermeidbare Mängel im Prozess der Außenpolitikgestaltung Bezug nehmen, die für negative außenpolitische Resultate verantwortlich gemacht werden.

4. Fazit

Der vorliegende Beitrag entwickelt im Kern zwei Argumente. Erstens wendet es sich auf der ontologischen Ebene gegen die in der Außenpolitikforschung nach wie vor vorherrschenden objektivistischen Analysen außenpolitischer Fiaskos und begreift solche Fiaskos demgegenüber als im politischen Diskurs sozial konstruiert. Zweits argumentiert der Artikel auf der methodisch/epistemologischen Ebene, dass Konstruktionen außenpolitischer Fiaskos durch die Analyse von Narrativen nachvollzogen und verstanden werden können. Dabei sind insbesondere die drei konstituierenden Dimensionen von Narrativen – Setting, Charakterisierung und Emplotment – zentral.

Davon ausgehend erscheinen für die künftige Forschung zu außenpolitischen Fiaskos zwei Fragen vorrangig: *wie* Narrative außenpolitischer Fiaskos erzählt werden und *warum* (bzw. unter welchen Bedingungen) sich solche Narrative in der politischen Bewertung von Außenpolitik durchsetzen. Zur Beantwortung der ersten Frage wären detaillierte Fallstudien zu außenpolitischen Entscheidungen erforderlich, die im politischen Diskurs weithin als Fiaskos bewertet werden. Insbesondere würde eine solche Analyse »erfolgreicher« Fiasko-Narrative beispielsweise anhand des Mediendiskurses entlang der Dimensionen Setting, Charakterisierung und Emplotment Aufschluss über die zentralen Bestandteile der narrativen Konstruktion außenpolitischer Fiaskos geben. Zweitens wäre in vergleichenden Fallstudien herauszuarbeiten, unter welchen Bedingungen solche Konstruktionen außenpolitischer Fiaskos mehr oder weniger wahrscheinlich sind. Diese Fallstudien müssten insbesondere Fiasko-Narrative einschließen, die sich im politischen Diskurs letztendlich nicht durchgesetzt haben, und besonderes Augenmerk auf den Wettstreit entgegengesetzter Narrative richten. Auf diese Weise ließen sich Kontextbedingungen und Diskurselemente identifizieren, die als mögliche Bedingungen der narrativen Konstruktion außenpolitischer Fiaskos erscheinen.

Zusammenfassung

Auch wenn sich viele Autoren darüber einig sind, das Fiaskos in der Außenpolitik keine objektiv feststellbaren Fakten sind, sondern im Auge des Betrachters liegen oder besser gesagt diskursiv konstruiert sind, finden diskursanalytische Methoden für die Untersuchung solcher »Fiaskos« wenig Beachtung. Dieser Beitrag illustriert daher eine Methode der Narrativanalyse und zeigt, wie außenpolitische Fiaskos in den Medien diskursiv konstruiert werden. Basierend auf Erkenntnissen aus der Literaturwissenschaft und der Narratologie zeigt er, dass Geschichten über Fehler aus drei wichtigen Elementen bestehen: das Setting der Geschichte welches angemessenes Verhalten anlei-

tet, die Charakterisierung der handelnden Akteure sowie die Modellierung von Ereignissen als »Fiasko« und die Zuschreibung von Ursache und Verantwortung.

Summary

Despite the agreement among many scholars that fiascos in foreign policy are not objectively observable facts but that they lie in the eye of the beholder or in other words are discursively constructed, there is very little use of discourse analytical methods when investigating such »fiascos«. This contribution therefore illustrates a method of narrative analysis and demonstrates how foreign policy fiascos are discursively constructed in the media. Based on insights from Literary Studies and Narratology it shows that stories about fiascos consist of three fundamental elements: the setting of the story which guides appropriate behavior, the characterization of the actors involved as well as the emplotment of the event as a »fiasco« and the attribution of cause and blame.

Kai Oppermann & Alexander Spencer, »Once Upon a Time ...«: Fiascos as Narratives in Foreign Policy