

Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluation: Ein Oxymoron?

Eine Replik auf Peter Rudolf

»Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluation« wird in ihren Möglichkeiten durch zwei grundsätzliche Probleme deutlich stärker eingeeengt, als Peter Rudolf dies wahrhaben will: Durch die im mathematischen Sinne »chaotische« bzw. »turbulente« Natur der internationalen Beziehungen und durch die intrinsischen (ontologischen wie epistemologischen) Grenzen sozialwissenschaftlichen Orientierungswissens. Außenpolitik-Evaluierung auf wissenschaftlicher Grundlage kann und sollte zwar spezifische Strategien und Politiken kritisch hinterfragen; fundierte Verbesserungsvorschläge lassen sich generell allerdings höchstens für die Organisation von außenpolitischen Entscheidungsprozessen und für allgemeine Richtlinien der Außenpolitik vorstellen. Für die Evaluation spezifischer außenpolitischer Entscheidungen und die Ableitung spezifischer Empfehlungen aus ihren Wirkungen fehlen den Sozialwissenschaften dagegen überzeugende Kausalmodelle. Außenpolitik-Evaluation ist daher eher Kunst als exakte Wissenschaft. Dennoch ist sie nicht nur erstrebenswert, sondern auch durchaus sinnvoll, ja wichtig, wenn sie sich ihrer Grenzen bewusst bleibt und diese systematisch reflektiert. Die überzeugendste Form der Außenpolitik-Analyse ist daher grundsätzlich die dialogische, zwischen WissenschaftlerInnen und außenpolitischen Entscheidungsträgern.

1. Außenpolitik-Evaluation: Eine vernachlässigte Aufgabe der Politikwissenschaft?¹

Peter Rudolfs Beitrag in der letzten Ausgabe der ZIB stößt eine für die Disziplin wichtige Debatte an und gibt dazu zugleich zahlreiche inhaltliche Anregungen. Ich bin mir zwar nicht so sicher, ob die Evaluierung von Außenpolitik bislang tatsächlich so sehr vernachlässigt wurde, wie er es behauptet: Tatsächlich sollten sich – und haben sich! – nicht nur die Politikwissenschaft, sondern vor allem die Außenpolitik selbst aus ganz offensichtlichen Gründen für die Frage interessiert, wie sie im Sinne der Problemlösung besser werden könnte. Allerdings lief das in der Vergangenheit zumeist nicht unter dem Stichwort der »Evaluierung«. Nicht selten beruhte außenpolitische Praxis – wie etwa die weit reichenden Neuorientierungen der Außenpolitiken der USA nach 1917 (aus der Sicht des damaligen Präsidenten Woodrow Wilson »the war to end all wars« und eine Chance zur Transformation der Weltpolitik in ein leistungsfähiges System kollektiver Sicherheit) oder auch die Neujustierung der deutschen Außenpolitik(en) nach 1949 oder derjenigen Japans nach 1951 – dennoch implizit und oft auch explizit auf einer »Evaluierung« vorangegangener, gescheiter-

1 Für wichtige Anregungen danke ich Marco Overhaus, Siegfried Schieder und Martin Wagener.

ter Politiken. Es gibt auch in jüngerer Zeit etliche Beispiele für Außenpolitik-Evaluierung, das von Rudolf zitierte Beispiel der Wirtschaftssanktionen ist keineswegs die Ausnahme: Ich nenne nur die umfangreiche Literatur zu *lessons learned* aus dem Bereich der friedenssichernden Maßnahmen und des *state building* (United Nations 2000), aber auch beim Einsatz militärischer Machtmittel (vgl. etwa Mair/Perthes 2007; Crocker et al. 2007). Amerikanische Denkfabriken wie die RAND Corporation beziehen einen nicht unbeachtlichen Teil ihrer Regierungsaufträge aus Evaluierungsprojekten, und auch die Stiftung Wissenschaft und Politik, an der Rudolf arbeitet, hat gerade – unter einem anderen Stichwort – eine Evaluierung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegt (Kietz/Perthes 2007). Dasselbe gilt auch für die Politikwissenschaft: Von Hans-Joachim Morgenthau bis John Mearsheimer, von Edward Hallet Carr bis Karl Deutsch, von Henry Kissinger und Joseph Nye bis Stephen Walt haben sich Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen immer wieder mit kritischen Bewertungen der jeweils betriebenen Außenpolitik zu Wort gemeldet und Verbesserungen vorgeschlagen.

So neu und unterbelichtet ist das Thema also nicht – zumal Rudolf selbst den Begriff der Evaluierung nicht besonders präzise benutzt: Es soll dabei um die Bewertung der »Effektivität von Strategien und Programmen« (Rudolf 2007: 319) gehen, dann aber auch um »systematische Bewertung außenpolitischer Strategien« (Rudolf 2007: 319) und um die »Analyse und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns« mit dem Ziel »der Verbesserung lösungsorientierter Politiken« (Rudolf 2007: 321). Dennoch bleibt Rudolfs Anregung bedeutsam, weil sie uns dazu einlädt, die Möglichkeiten und die Kriterien der wissenschaftlich fundierten Bewertung von Außenpolitik zu reflektieren. Diese Anregung soll im Folgenden in Form von einigen (hoffentlich) weiterführenden Überlegungen aufgegriffen werden. Dabei setze ich – wie Rudolf dies vorschlägt – an bei der Suche nach Möglichkeiten zur »Verbesserung lösungsorientierter Politiken« (Rudolf 2007: 321) und akzeptiere zunächst einmal auch seine Schlussfolgerung: »Entscheidend ist die Ausrichtung der Forschung auf die Wirkungsanalyse« (Rudolf 2007: 321). Es geht, um ihn noch einmal zu zitieren, in der Tat um »Orientierungswissen« (Rudolf 2007: 321).

2. *Wirkungsanalyse: Was weiß die Politikwissenschaft über internationale Politik, und was kann sie wissen?*

Aber wie weit reichen die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Disziplin, derartiges Orientierungswissen tatsächlich zu generieren und anzubieten? Die Frage konfrontiert uns nicht nur mit der Tatsache, dass der Bestand des wirklich unbestrittenen Wissens in der Disziplin recht überschaubar, die Vielfalt der theoretischen Perspektiven auf Phänomene der internationalen und damit auch der Außenpolitik dagegen zunehmend unüberschaubar ist, ja, dass es aus ontologischen wie epistemologischen Gründen ein Missverständnis ist, von der Disziplin autoritatives Orientierungswissen zu erwarten. Damit zusammenhängend stellt sich das Problem des mit dem Wunsch nach Orientierungswissen verbundenen Politikverständnisses. Können die

Wirkungen von Außenpolitik wirklich verstanden werden als das Ergebnis eindeutig zu identifizierender Ursachen, oder handelt es sich nicht eher um spezifische Konstellationen in komplexen, im mathematischen Sinne, chaotischen Prozessen? Die Frage stellen heißt wohl auch schon, sie zu beantworten!² Die Geschichte der internationalen Politik war noch nie determiniert; doch wäre sie es je gewesen, so hätte die Komplexitätszunahme des Systems der internationalen Beziehungen spätestens seit 1990, wohl aber schon seit ca.1960,³ die sich beispielhaft an der – in etlichen Feldern exponentiellen – Zunahme der Zahl der relevanten Akteure und Interaktionsprozesse (vom Welthandel bis zu grenzüberschreitenden e-mails)⁴ zeigt, dafür gesorgt, dass politische Prozesse gerade in der internationalen Politik mit linearen Politikmodellen kaum noch angemessen zu erfassen sind. Der berühmte Stoßseufzer des britischen Premierministers Harold Macmillan auf die eifrige Frage eines jungen Journalisten, was ihm denn das Leben als Politiker und Staatsmann am schwersten mache: »Events, my dear boy, events!«,⁵ gilt heute sicherlich nicht weniger als damals, und zwar gerade in der internationalen Politik, die ja einen vergleichsweise sehr niedrigen Grad von Verrechtlichung, Verregelung und Institutionalisierung und damit jener Mechanismen und Arrangements aufweist, die komplexe Prozesse kanalisieren und einhegen können.

Allerdings ist unsere Neigung, Politik als linearen, kausal bestimmten Prozess zu begreifen, äußerst hartnäckig – und in diesem Sinne erscheint mir auch Peter Rudolfs Argumentation nicht immer widerspruchsfrei. Auf der einen Seite sieht er das Problem durchaus – etwa, wenn er einräumt, dass mit »Wirkungsketten« (Rudolf 2007: 326) zu rechnen und deshalb der Zeitrahmen der Untersuchung ein wichtiger Faktor sei; im Klartext heißt das doch wohl, dass Politik sich, legt man nur längere Zeiträume zugrunde, als äußerst unberechenbar erweisen könnte; oder wenn er mehrfach im Text auf »unbeabsichtigte« (Rudolf 2007: 321, 325, 327) Wirkungen von Entscheidungen abhebt. Auf der anderen Seite will er lediglich zugestehen, dass »aufgrund der methodischen Probleme [...] nicht immer eine einigermaßen solide Wirkungsanalyse« (Rudolf 2007: 326) möglich sein wird. Er setzt deshalb auch vor allem – und dies teile ich! – auf kritische Überprüfung vorliegender außenpolitischer Strategien, die so genannte Designevaluation: Wenngleich Politikwissenschaft nicht in der Lage ist, »richtige« Wirkungsmodelle anzubieten, so kann sie doch »falsche« Wirkungsannahmen identifizieren. Des weiteren erhofft sich Rudolf

2 Vgl. hierzu grundlegend Küppers (1996).

3 erinnert sei hier an die schon 1989 erschienene Studie von James Rosenau, der die internationalen Beziehungen schon seit ca. 1960 im Zustand der »Turbulenz« (Rosenau 1989) im chaosmathematischen Sinne vermutete. Der wenig später eintretende Zerfall der Sowjetunion und damit der bis dahin dominierenden weltweiten Konfliktformation des Ost-West-Gegensatzes war aus dieser Sicht nicht überraschend.

4 Nach Angaben von *Secure Computing*, einer Beratungsfirma, die den E-Mail-Verkehr weltweit beobachtet, wurden im November 2007 weltweit täglich etwa 150 Mrd. E-Mails versandt, davon rund 80% sog. Spams. Das Volumen des E-Mail-Verkehrs verdoppelte sich dabei im Vergleich zum Vorjahr, primär aufgrund der erhöhten Spam-Zahlen. (Secure Computing Corporation 2007).

5 Vgl. den Eintrag zu Harold Macmillan in Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Harold_Macmillan; 20.1.2008.

Aufschlüsse für eine bessere Außenpolitik von der Zuordnung strategischer Konzeptionen zu bestimmten »allgemeinen konzeptionellen Modellen« (Rudolf 2007: 327). Hier bin ich skeptischer: Ob bestimmte Theorieperspektiven tatsächlich tragfähige Grundlagen für außenpolitische Entscheidungen liefern können, hängt sehr von der jeweiligen theoretischen Perspektive des Urteilenden ab. Es mag ja sein, dass dieser Zugang der Politikwissenschaft »einiges an Erkenntnissen« (Rudolf 2007: 327) für die Bewertung von Strategiekonzeptionen beizutragen hat. Vorsicht ist hier allerdings geboten, weil damit umgekehrt auch die kleinen und großen theoretischen »Debatten« der Disziplin ins Feld der Außenpolitik-Evaluation importiert und dort dann neu ausgefochten werden könnten.

Zwei fundamentale Probleme, der sehr begrenzte Fundus an gesichertem Wissen und geteilten Perspektiven der Disziplin und der turbulente Charakter ihres Gegenstandes, der internationalen Politik selbst, beeinträchtigen und begrenzen also sehr ausgeprägt die Möglichkeiten der Politikwissenschaft, Orientierungswissen für die Politikevaluation zu schaffen. Sie machen das allerdings auch nicht unmöglich; es kommt nur darauf an, sich der Grenzen unserer Möglichkeiten bewusst zu sein und sie einzubeziehen.

All das lässt sich gut an den beiden Beispielen illustrieren, die Rudolf kurz diskutiert: Die Außenpolitik der Einbindung Chinas (*engagement*) und die Problematik von Sanktionen. Einer amerikanischen Chinapolitik, die ausschließlich auf Einbindung setzte, läge in der Tat ein spezifisch liberales Wirkungsmodell zugrunde – und zugleich ein im Sinne eines komplexen Politikverständnisses recht problematisches, einseitiges. Faktisch wurde eine derartige Politik allerdings auch niemals betrieben, sondern eher eine (im einzelnen unterschiedlich akzentuierte) Mischung aus Einbindungs- und Eindämmungspolitik. Der Vorzug dieser Politikmischung liegt vermutlich vor allem darin, dass sie eine größere Palette möglicher Zukunftsszenarien abzudecken vermag, nicht aber in einem überlegenen Wirkungsmodell.

Bei der Handhabung von Sanktionen als Instrumenten der Außenpolitik konstatiert Rudolf eine breite wissenschaftliche Zustimmung zum Ansatz der *smart sanctions*, also der gezielt auf Entscheidungsträger des zu sanktionierenden Staates abzielenden Maßnahmen. Diese Präferenz entspringt in der Tat einer Evaluierung der Erfahrungen mit und der Ergebnisse von Sanktionen in der Vergangenheit. Auch hier ist allerdings unklar, ob das zugrunde liegende Wirkungsmodell dem der alten Sanktionspolitik, die den Staat als einheitlichen, geschlossenen Akteur sieht, wirklich überlegen ist. Zweifel scheinen da angebracht. Denn zum einen zeigte die Evaluierung der alten Sanktionspolitik, dass Wirtschaftssanktionen unter bestimmten Bedingungen durchaus Chancen besitzen, das Verhalten des Zielstaates im gewünschten Sinne zu beeinflussen (Mauß 1991); das alte zugrunde liegende Wirkungsmodell, so ungenau es war, war doch unter bestimmten Umständen ausreichend. Das neue, liberale Wirkungsmodell unterschätzt dagegen systematisch die Möglichkeiten einer Regierung, die Kosten auch gezielter Sanktionen innerhalb des Zielstaates umzuverteilen bzw. wirksame Gegenstrategien zu entwickeln. Dies zeigte sich in jüngster Zeit etwa, als die USA versuchten, den nordkoreanischen Diktator Kim Jong-il über die Blockade seiner Bankkonten in Macao zu treffen:

Kim reagierte, indem er die Sechs-Parteien-Gespräche über eine Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel so lange blockierte, bis die Sanktionen aufgehoben wurden (Cumings 2007). Zudem zeigt der Fall Nordkorea, dass unappetitliche Regime wie das in Pjöngjang selektive Sanktionsstrategien auch dadurch konterkarieren können, dass sie Geiseln nehmen – notfalls auch die eigene Bevölkerung. Konfrontiert mit Bildern einer leidenden Zivilbevölkerung, kann so die internationale Gemeinschaft zu Hilfsmaßnahmen bewegt werden, die dann auch dem Regime zugute kommen. Die Schwachstelle selektiver Sanktionen liegt deshalb in den vielfältigen Gegenstrategien, die grundsätzlich jeder funktionierenden Herrschaftsordnung, insbesondere aber rücksichtslosen Gewaltregimen zur Verfügung stehen. Zudem bedeutet die Neuorientierung der Sanktionspolitik auf selektive Sanktionen auch, dass der beachtliche Fundus an empirischen Untersuchungen zu den Wirkungen von Sanktionen weitgehend irrelevant wurde: Zu *smart sanctions* gibt es bislang, wenn ich es recht sehe, nur wenige fallspezifische empirische Befunde.

Diese Beispiele illustrieren eine allgemeine Schlussfolgerung zu Wirkungsanalysen: Die Politikwissenschaft tut sich schwer damit, Wirkungsanalysen anzubieten, die situationsadäquate Empfehlungen erlauben würden. Ihre Stärke liegt zum einen darin, vorliegende Wirkungsmodelle kritisch zu hinterfragen, wie Rudolf dies ja auch vorschlägt. Allerdings würde ich daraus einen etwas anderen Schluss ziehen als er: Rückwirkungen im Sinne einer Verbesserung der Außenpolitik können daraus dann entstehen, wenn diese kritische Reflexion in die Entscheidungsprozesse selbst einbezogen und dort berücksichtigt wird, nicht aber durch die unkritische Übernahme alternativer Wirkungsmodell-Angebote aus der Politikwissenschaft. Zum anderen kann die politikwissenschaftliche Evaluierung zwar in der Regel keine begründeten situationsspezifischen Handlungsvorschläge machen, wohl aber vermag sie allgemeine Empfehlungen zu außenpolitischen Strategien zu geben, um diese dem fundamental »chaotischen« Charakter politischer Prozesse anzupassen, indem sie Außenpolitiken darauf ausrichtet, Komplexität systematisch einzuhegen und zu kanalisieren. Auch politikwissenschaftliche Analysen kommen deshalb hinsichtlich der amerikanischen Chinapolitik mehrheitlich zu dem Urteil, dass eine Elemente der Einbindung und der Einhegung verknüpfende Strategie einseitigen Politiken der Eindämmung oder der vorbehaltlosen Integration überlegen ist (Lampton 2005; Gill 2007; Shirk 2007). Allerdings beruht dieses Urteil *nicht* auf einem geteilten, mit eindeutigen Kausalzusammenhängen ausgestatteten Wirkungsmodell, sondern auf den Ergebnissen intensiver Debatten und damit auf der Schnittmenge unterschiedlicher politikwissenschaftlicher Perspektiven zu dieser Frage.

3. Kriterien für Verbesserung der Politik im Sinne der Problemlösungen: Gibt es einen archimedischen Punkt?

Klammern wir dennoch zunächst einmal die Problematik unterschiedlicher Ausgangspunkte und Perspektiven bei der Bewertung von Außenpolitik aus und begrenzen unsere Argumentation zur Außenpolitik-Evaluierung mit Rudolf aus-

schließlich auf sachliche Gesichtspunkte.⁶ Welche Kriterien lassen sich dabei heranziehen? Was bedeutet das »besser« in der (impliziten) Aussage wohl jeder Evaluierung: Die Außenpolitik hätte (i.S. von sachgerechterer Politik) *besser* sein können? Hier einige mögliche Antworten:

(1) *Die Vorgaben der Akteure selbst*: Wenn Außenpolitik ihre Ziele klar definiert bzw. sich klare Zielhorizonte ermitteln lassen, dann lässt sich leicht feststellen, ob diese Ziele erreicht wurden. Damit ist allerdings noch nichts für die Ursachenforschung und damit auch für die Schlussfolgerungen im Sinne einer Verbesserung der Politik gewonnen: es kann so lediglich ermittelt werden, dass ein Defizit bestehen könnte (denn vorstellbar wäre ja auch, dass die Zielvorgabe von vorneherein unrealistisch war oder die Nichterreichung des Ziels nichts mit der Politik des Akteurs zu tun hatte).

(2) *Ergiebiger als selbst deklarierte Ziele sind als Bewertungskriterien dagegen von den Akteuren formulierte und für verbindlich erklärte (normative) Vorgaben*. Die Evaluierung kann dann überprüfen, ob und inwieweit das außenpolitische Verhalten den Verhaltenserwartungen entspricht, die sich aus diesen Normen ergeben. Die zentralen außenpolitischen Verhaltensnormen des Zivilmächts-Rollenkonzeptes der Bundesrepublik Deutschland lauteten in der wohl knappsten Fassung: *never again* (= grundsätzliche Abkehr von nationalistischer bzw. nationalsozialistischer Machtpolitik und allen deutschen Sonderwegen), *never alone* (= keine deutschen Alleingänge, prinzipieller Multilateralismus), und *politics before force* (= Skepsis gegenüber den Möglichkeiten militärischer Machtmittel; Einsatz nur im Verbund mit anderen und auf der Grundlage klarer Legitimität) (Maull 2001). In der Regel lässt sich leicht feststellen, ob und inwieweit sich die deutsche Außenpolitik nach wie vor an diesen Verhaltensnormen orientiert. Dieses Bewertungskriterium erlaubt Aussagen, die unabhängig von den Positionen des Beobachters sind, aber es besagt nichts darüber, ob eine Außenpolitik der Problematik selbst angemessen ist.

(3) *Andere normative Kriterien*, die unabhängig von den Rollenkonzepten der Akteure formuliert werden. Normen reflektieren als generalisierte Verhaltenserwartungen zum einen Annahmen darüber, was »richtig« bzw. »gut« ist – unabhängig davon, welche Auswirkungen aus dem Verhalten entstehen. Sie transportieren möglicherweise aber auch probabilistische Annahmen über die Auswirkungen des entsprechenden Verhaltens: Die Norm »*never again*« etwa kann sowohl als Form der

6 Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die strikte Trennung von »Akteur«, »Beobachter« und »Problem« einem positivistischen Wissenschaftsbegriff verhaftet ist, der epistemologisch nicht mehr haltbar erscheint. Ein praktisches Beispiel hierfür lieferte der inzwischen weitgehend verdrängte Anschlag mit Milzbrand-Erregern in den USA im Gefolge des 11. September 2001. Dieser Anschlag wurde mit Erregern verübt, die aus den Beständen der amerikanischen B-Waffenlaboratorien stammten; er wurde bislang nicht aufgeklärt (vgl. hierzu Federal Bureau of Investigation (2008)), der Verdacht richtete sich aber auf einen hohen Mitarbeiter dieser Waffenprogramme, Dr. Steven Hatfill; als Motiv wurde vermutet, der Mann habe die Öffentlichkeit auf die Gefahren terroristischer Anschläge mit biologischen Massenvernichtungswaffen hinweisen und sie wachrütteln wollen. Hatfill wies die Anschuldigungen zurück und setzte sich damit auch gerichtlich durch (Shane 2005). Der Vorfall illustriert das schöne geflügelte amerikanische Wort: *We have met the enemy – and it is us!*

moralischen Wiedergutmachung wie auch als Wegweiser verstanden werden, wie angestrebte außenpolitische Ziele mit großer Wahrscheinlichkeit erreicht werden können. Versteht man Normen (auch) in diesem letzterem Sinne, dann ist die Bewertung außenpolitischen Handelns anhand dieses Kriteriums auch relevant aus der Sicht der Sachlogik. Die besagte Norm ließe sich dann etwa als Bewertungskriterium nicht nur an die Außenpolitik Deutschlands anlegen, sondern auch an die Japans – mit der durchaus plausiblen Schlussfolgerung, dass Japans Außenpolitik, indem sie diese Norm nicht hinreichend berücksichtigte, weniger erfolgreich im Erreichen ihrer Ziele war, als sie hätte sein können (Maull 2004).

(4) Als Mittelweg zwischen den beiden zuletzt diskutierten Kriterien ließen sich normative Bewertungsmaßstäbe schließlich auch aus der *Entfaltung idealtypischer Rollenkonzepte* gewinnen. Diese leiten Normen nicht aus je konkreten außenpolitischen Rollenkonzepten ab, sondern formulieren sie im Sinne des Vorgehens von Max Weber idealtypisch. Dadurch wird die Kluft zwischen außenpolitischem Anspruch und Wirklichkeit gewissermaßen analytisch geschärft und damit die kritische Evaluierung erleichtert – allerdings möglicherweise auf Kosten des Realitätsgehaltes der Evaluierung. Wie das oben angeführte Beispiel aus der japanischen Außenpolitik zeigt, kann auch diese Form der Evaluierung, die Japan etwa am Idealtypus der Zivilmacht misst, durchaus aufschlussreiche Ergebnisse zeitigen. Ich selbst – wie daran anknüpfend übrigens auch Rudolf (2005)! – habe den Idealtypus der Zivilmacht seit vielen Jahren immer wieder zur »Evaluierung« der deutschen Außenpolitik herangezogen und damit jeweils recht frühzeitig Einschätzungen entwickeln können, die sich inzwischen weitgehend durchgesetzt haben. Dies betrifft insbesondere die deutsche Außenpolitik in den ersten Jahren nach 1990 (vgl. etwa Maull 1995/96; Rittberger 1999), aber auch die Außenpolitik der rot-grünen Koalition (Maull et al. 2003).

(5) Weitere mögliche Bewertungskriterien sind *Kohärenz und Konsistenz*. Ich verwende diese Begriffe hier allerdings anders als Rudolf: Bei ihm bezieht sich Kohärenz auf die logische Stimmigkeit einer Außenpolitik, Konsistenz auf ihre Übereinstimmung mit empirischen Befunden (Rudolf 2007: 326). »Kohärenz« kann sich aber auch auf die Geschlossenheit einer Außenpolitik beziehen – kohärente Außenpolitik ist eine Außenpolitik aus einem Guss, die mit einer Stimme spricht und einheitlich umgesetzt wird; mangelnde Kohärenz betrifft das Gegeneinander unterschiedlicher bürokratischer oder politischer Akteure. »Konsistenz« beschreibt aus meiner Sicht eine Außenpolitik des langen Atems, der Geschlossenheit und Dauerhaftigkeit über längere Zeiträume hinweg (die freilich nur unter der Maßgabe sinnvoll ist, dass sich die Gegebenheiten nicht wesentlich verändert haben!). Ich habe insbesondere diese Bewertungskriterien in meiner jüngsten kritischen Bestandsaufnahme der rot-grünen Außenpolitik herangezogen (Maull 2006: 277).⁷ Allerdings sagen auch diese Kriterien, gleichgültig ob in der Begriffsbestimmung Rudolfs oder

7 Die Behauptung, dieser Band gebe sehr deutlich »den Mangel an expliziter, systematischer Strategieevaluation wider« (Rudolf 2007: 320), ist daher für mich nicht nachvollziehbar, zumal Rudolf auf die dort explizit entfalteten Kategorien (*power, consistency* und *coherence of purpose, process*) nicht eingeht.

meiner, hinsichtlich der Angemessenheit einer Politik im Sinne der Sachlogik bestenfalls eines aus: Inkohärente bzw. inkonsistente Außenpolitik dürfte in der Regel defizitär sein, eine kohärente und konsistente Politik wird dadurch aber noch keinesfalls effektiv im Sinne der Problembearbeitung. Und bei spezifischen Entscheidungen mag noch nicht einmal diese sehr vorsichtige Aussage ihre Gültigkeit behaupten können.

(6) Aus dem bisher Gesagten sollte bereits deutlich geworden sein, dass ich Peter Rudolfs Akzentsetzungen auch in einem weiteren Punkt nicht teile: Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluierung sollte sich sehr wohl und gerade mit den *Prozessen der Außenpolitik-Formulierung* auseinandersetzen.⁸ Denn angesichts der skizzierten Schwierigkeiten der Politikwissenschaft, tragfähige Aussagen über Wirkungsmodelle zu machen, liegt der Wert der Außenpolitik-Evaluierung aus meiner Sicht vor allem in der Prozessanalyse, wie dies Rudolf später ja selbst ausführt (Rudolf 2007: 325, 326). Prozessanalysen können verdeutlichen, wo und warum Wirkungsannahmen unreflektiert übernommen, mögliche Komplikationen unzureichend vorbedacht oder Handlungsalternativen unzureichend breit überprüft wurden.

(7) Schließlich sollte als Bewertungskriterium für Außenpolitik auch untersucht werden, ob und in welchem Umfang außenpolitische Entscheidungsträger angemessen dazu beigetragen haben, die für die betriebene Politik erforderlichen *gesellschaftlichen Ressourcen (im weitesten Sinne des Wortes verstanden)* zu mobilisieren. Meinem Eindruck nach steckt nationalstaatliche Außenpolitik nämlich gerade unter den Bedingungen der Globalisierung in einer permanenten strukturellen Überforderung zwischen den Anforderungen an die und den Möglichkeiten der Außenpolitik, auf im Kern globale Entwicklungsprozesse im Sinne der eigenen nationalen Präferenzen einzuwirken. Wenn überhaupt, kann diese permanente (und wahrscheinlich weiter zunehmende) Überforderung nur durch zusätzliche Anstrengungen in zwei Richtungen behoben werden: Zum einen durch verstärkte zwischenstaatliche und transnationale Zusammenarbeit und Integration, zum anderen durch die Mobilisierung zusätzlicher gesellschaftlicher und transnationaler Ressourcen für Zwecke dieser Kooperationen.

Keines dieser Kriterien kann freilich völlig überzeugen, keines liefert wirklich konsensfähige und problemadäquate Möglichkeiten der Außenpolitik-Evaluierung. Die Gründe dafür liegen in den beiden bereits diskutierten Problemen a) der Natur politischer Prozesse, b) der spezifischen Möglichkeiten und Grenzen der Politikwissenschaft. Hinzu kommt ein dritter, bislang noch nicht thematisierter Faktor, nämlich c) die Eigenlogik politischen Handelns. Außenpolitische Entscheidungen jenseits von Routinehandlungen unterliegen in der Regel ja nicht nur der Sachlogik, sondern auch einer politischen Logik, bei der es darum geht, die Chancen der Entscheidungsträger zu wahren und zu mehren, auch in Zukunft über Entscheidungskompetenz zu verfügen. Für die politikwissenschaftliche Evaluierung von Außenpolitik wirft das die Frage auf, ob – und wenn ja, in welcher Weise – sie diese Logik

8 Bei Rudolf heißt es: »Außenpolitik ist primär auf die Wirkungsanalyse und nicht auf die Politikformulierung ausgerichtete Forschung« (2007: 319, 321).

integrieren kann und will. In jedem Falle aber ist diese politische Logik als Teil der Herausforderung an Außenpolitik anzuerkennen – ein in der Bewertung von Außenpolitik aus der Sicht der Wissenschaft häufig vernachlässigter Effekt, der auch in der Analyse von Rudolf fehlt. Aber außenpolitische Entscheidungen können sich eben nicht nur an der Sachlogik ausrichten, sondern sie müssen auch im Sinne der politischen Logik »ratifizierbar« (Putnam 1988) sein.

4. Schlussfolgerungen

Aus meiner Sicht ergibt sich aus all dem zunächst die Schlussfolgerung, dass Außenpolitik – wie letztlich jede Politik – der wissenschaftlichen Evaluierung nur begrenzt zugänglich ist. Daraus folgt *nicht*, dass Außenpolitik-Evaluierung überflüssig, und auch nicht, dass sie nicht Sache der Politikwissenschaft sei. Es folgt daraus aber, dass Außenpolitik-Evaluierung nicht *allein* durch die Politikwissenschaft betrieben werden kann und dass diese dabei kaum autoritative Wirkungsmodelle anbieten kann, sondern bestenfalls »kluges«, ebenso intuitiv wie intellektuell begründetes Erfahrungswissen aus ihrer spezifischen Erfahrungsperspektive. Am sinnvollsten erscheint es daher, wie Rudolf das auch andeutet, die Außenpolitik-Evaluation dialogisch im systematischen Austausch von Wissenschaft und Entscheidungsträgern mit dem Ziel des außenpolitischen Lernens (Levy 1994) zu betreiben. Aber auch die beste Außenpolitik-Evaluation in diesem Sinne wird nicht in der Lage sein, die Entscheidungsträger von ihrer Verantwortung zu entlasten. In Bismarcks berühmtem Diktum, die Außenpolitik sei die »Kunst des Möglichen«, ist die Betonung auf das Wort »Kunst« zu legen: Die gelungene Integration von sachlich angemessenen, ja kreativen Problemlösungen und der Mobilisierung politischer Unterstützung ist eine Kunst, keine Wissenschaft.

Insgesamt sollte sich die Politikwissenschaft also der Herausforderung der Außenpolitik-Evaluierung, die Peter Rudolf formuliert hat, stellen – aber mit der gebotenen selbstkritischen Bescheidenheit. Der Mehrwert ihrer Beiträge dürfte vor allem in der kritischen Reflexion der jeweiligen außenpolitischen Designs und in Empfehlungen allgemeiner, strategischer Art liegen, die die komplexe Natur internationaler Politik explizit anerkennen und daraus Schlussfolgerungen ableiten, wie mit dieser Komplexität am besten umzugehen ist.

Zum zweiten sollte sich die Politikwissenschaft um den Dialog mit den Entscheidungsträgern im Sinne einer systematischen und gemeinsamen, also dialogischen Evaluierung und um die Voraussetzungen außenpolitischer Lernfähigkeit bemühen. Dabei sollten auch und gerade normative Aspekte, also die Ethik der Außenpolitik, einbezogen werden. Auch hier lässt sich von der Politikwissenschaft keine eindeutige Klärung im Sinne eines eindeutigen Wirkungsmodells erwarten, aber doch empirische Befunde, die die praxeologische Relevanz normativer Grundpositionen belegen oder falsifizieren. Ein offensichtliches Beispiel hierfür ist Immanuel Kants Theorem des demokratischen Friedens, das spätestens seit der Präsidentschaft des amerikanischen Politikwissenschaftlers Woodrow Wilson erhebliche Bedeutung für

die internationale Politik gewonnen hat. Diese Bedeutung dürfte letztlich eher moralische als empirische Wurzeln haben: Die Auffassung, dass »Demokratie« *per se* eine gute Sache sei, gehört zum Grundbestand der politischen Kultur Amerikas und wurde deshalb bereits zu einem Zeitpunkt politisch wirkungsmächtig, als für die Annahme eines Zusammenhangs zwischen demokratischer Ordnung im Inneren und Friedensbereitschaft gegenüber anderen Demokratien noch kaum empirische Argumente sprachen.

Praxeologisch ist die Orientierung außenpolitischer Strategie an der Stichhaltigkeit dieses Zusammenhangs sicherlich nach wie vor grundsätzlich sinnvoll. Aber auch hier gibt es noch kein gesichertes Wirkungsmodell, das es erlauben würde, eindeutige Kriterien für die Evaluierung bestimmter außenpolitischer Entscheidungen jenseits der Möglichkeit zu offerieren, problematische Außenpolitik-Designs zu identifizieren. Die Politikwissenschaft kann hier sicherlich schlechte Politik ausmachen, hat aber selbst auch nur allgemeine Orientierungen wie den Verweis darauf anzubieten, dass Demokratieförderung grundsätzlich friedensstiftend wirken sollte und wirken kann. Sie »beweist« damit nicht, aber sie unterstützt doch die Ausrichtung außenpolitischer Strategien an einer bestimmten ethischen Grundüberzeugung und damit auch eine Integration ethischer Gesichtspunkte in die Außenpolitik, die gerade im Kontext der Globalisierungs-Herausforderungen der Politik dringend geboten ist.

Literatur

- Crocker, Chester A./Osler Hampson, Fen/Aall, Pamela (Hrsg.) 2007: Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World, Washington, D.C.
- Cumings, Bruce 2007: Kim Jong Il Confronts Bush – and Wins: A New Page in North-South Korean Relations, in: Japan Focus, 9.10.2007, in: <http://www.japanfocus.org/products/details/2539>; 27.2.2008.
- Federal Bureau of Investigation 2008: Amerithrax Investigation, in: <http://www.fbi.gov/anthrax/amerithraxlinks.htm>; 20.1.2008.
- Gill, Bates 2007: Rising Star: China's New Security Diplomacy, Washington, D.C.
- Kietz, Daniela/Perthes, Volker (Hrsg.) 2007: Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007 (SWP Studie 24), Berlin.
- Küppers, Günther (Hrsg.) 1996: Chaos und Ordnung. Formen der Selbstorganisation in Natur und Gesellschaft, Stuttgart.
- Lampton, David M. 2005: China's Rise in Asia Need Not Be at America's Expense, in: Shambaugh, David (Hrsg.): Power Shift: China and Asia's New Dynamics, Berkeley, CA, 306 -326.
- Levy, Jack S. 1994: Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield, in: International Organization 48: 2, 279-312.
- Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hrsg.) 2007: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren (SWP Studie 27), Berlin.
- Maull, Hanns W. 1991: Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik, in: Jahrbuch für Politik 1: 2, 341-367.
- Maull, Hanns W. 1995/96: Germany in the Yugoslav Crisis, in: Survival 37: 4, 99-130.
- Maull, Hanns W. 2001: Außenpolitische Kultur, in: Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Bonn, 645-672.

- Maull, Hanns W.* 2004: Japan – gescheiterte Ambitionen als globale und regionale Zivilmacht in Ostasien, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Konzeptionen – Akteure – Regionen, 3. Auflage, München, 313-340.
- Maull, Hanns W.* (Hrsg.) 2006: Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic, Houndmills, Basingstoke.
- Maull, Hanns W./Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin* (Hrsg.) 2003: Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998 - 2003, Baden-Baden.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42: 3, 427-460.
- Rittberger, Volker* 1999: Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat, in: Bergem, Wolfgang/Ronge, Volker/Weißeno, Georg (Hrsg.): Friedenspolitik in und für Europa, Opladen, 83-108.
- Rosenau, James N.* 1990: Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity, Princeton, NJ.
- Rudolf, Peter* 2005: The Myth of the »German Way«: German Foreign Policy and Transatlantic Relations, in: Survival 47: 1, 133-152.
- Rudolf, Peter* 2007: Außenpolitik-Evaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 2, 319-330.
- Secure Computing Corporation* 2007: Secure Computing's Trends in Email, Web, and Malware Threats, in: <http://www.securecomputing.com/index.cfm?sk=1739#111907>; 27.2.2008.
- Shane, Scott* 2005: In 4-Year Anthrax Hunt, F.B.I. Finds Itself Stymied, and Sued, in: New York Times, 17.9.2005, 1.
- Shirk, Susan L.* 2007: China, Fragile Superpower, Oxford.
- United Nations* 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (»Brahimi Report«, New York, 21.8.2000), in: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations; 20.1.2008.