

Andreas Hasenclever,  
Klaus-Dieter Wolf, Michael Zürn (Hg.)

# Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen

---

Studien der Hessischen Stiftung  
Friedens- und Konfliktforschung

**campus**

# Machiavellistische Außenpolitik – Altes Denken und seine US-amerikanische Umsetzung

*Christoph Weller*

## 1 Einleitung

Das Vertrauen in internationale Institutionen hat ein wenig an Glanz und Strahlkraft verloren, seit sich die USA unter Hinweis auf ihre allen anderen Staaten überlegenen militärischen Machtmittel in wichtigen Fragen der internationalen Politik kooperationsunwillig zeigen und dabei auch vor offensichtlichen Regelverstößen nicht zurückschrecken.<sup>1</sup> Mit der Sorge um den erreichten Bestand und die Bindungswirkung internationaler Normen und Institutionen wächst zugleich die Hoffnung auf eine möglichst wirksame und stärkere innerstaatliche Kontrolle US-amerikanischer Außenpolitik. Zahlreiche Gründe sprechen dafür, dass eine überdehnte Außenpolitik der Vereinigten Staaten am wirkungsvollsten von innen gebremst werden kann. Die seit Ende 2003 sinkende Zustimmung der US-Bevölkerung zur Außenpolitik der Bush-Administration (vgl. *Transatlantic Trends* 2005; *The Pew Global Attitudes Project* 2002, 2004; Gelpi et al. 2005; Chan/Safran 2006: 142) stützt diese Argumentation ebenso wie einige teilweise erfolgreiche Initiativen von Parlamentariern, der Administration wieder engere außenpolitische Grenzen zu setzen, und mehrere Gerichtsurteile, mit denen Regierungspositionen inzwischen zurückgewiesen wurden (vgl. Leggewie 2005). Damit wird die vor allem in liberalen Theorien (vgl. Moravcsik 1997; Wilzewski 1999) formulierte Erwartung genährt, dass der US-amerikanischen Außenpolitik am ehesten mit demokratischen Mitteln Grenzen gesetzt werden könnten.

---

<sup>1</sup> Das Gefangenenlager in Guantánamo (vgl. Nowak 2006) und der Irak-Krieg 2003 sind die prominentesten Fälle; für weitere Ambivalenzen der US-Politik gegenüber völkerrechtlichen Vertragssystemen vgl. Nolte (2003) und Bartelt/Muggenthaler (2006) sowie Deller et al. (2004).

Diese Vorstellung demokratischer Außenpolitik genießt insbesondere im Zusammenhang mit der Erklärung zwischenstaatlichen Friedens einige Aufmerksamkeit im politikwissenschaftlichen Diskurs (vgl. etwa Page/Shapiro 1992; Risse-Kappen 1995; Czempiel 1996; Russett/Oneal 2001). Sie beschreibt aber offensichtlich nicht das bei außenpolitischen EntscheidungsträgerInnen vorherrschende Denken, insbesondere nicht jener in der gegenwärtigen US-Regierung. Diese scheint eher in der Tradition eines Denkens zu agieren, das sich als »Machiavellistische Außenpolitik« bezeichnen lässt. Damit soll nicht dem simplifizierenden Vorwurf US-amerikanischer Machtpolitik ein schickes Mäntelchen umgehängt, sondern auf eine Tradition außenpolitischen Denkens verwiesen werden, das auch bei politikwissenschaftlichen Autoren seine Spuren hinterlassen und ein durchaus differenziertes Verständnis über die Bedingungen für erfolgreiche demokratische Außenpolitik entwickelt hat.

Um diese ideellen Grundlagen außenpolitischen Handelns im Hinblick auf ein verbessertes Verständnis US-amerikanischer Außenpolitik herauszuarbeiten, werde ich zunächst Niccolò Machiavellis Ansichten und Einsichten über Außenpolitik rekonstruieren (Kap. 2) und die Fortführung dieses außenpolitischen Denkens bei Alexis de Tocqueville verdeutlichen (Kap. 3), ehe dann die Anpassung Machiavellistischer Außenpolitik an die Bedingungen moderner Massen- und Medien-Demokratie im sog. »Realistischen Denken« beschrieben wird (Kap. 4): Der Almond-Lippmann-Konsens (s.u.) und insbesondere Hans Morgenthaus Vorstellungen greifen mit ihren normativen Aspekten genau jenes Verhältnis zwischen politischer Führung und demokratischer Öffentlichkeit auf, welches Machiavelli Regierungen empfiehlt. In welchem Maße wichtige Stationen US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik dem Denken in Machiavellistischer Außenpolitik entsprechen und als dessen Umsetzung verstanden werden können, wird dann abschließend an einigen Beispielen verdeutlicht (Kap. 5).<sup>2</sup>

Wie sich US-Regierungen auf der internationalen Bühne verhalten und dies nach innen verkaufen, ist nicht durchgängig als Machiavellistische Außenpolitik zu verstehen. Aber wichtige und international besonders umstrittene Entscheidungen US-amerikanischer Außenpolitik entsprechen in starkem Maße dieser Tradition außenpolitischen Denkens. Machiavellis

---

<sup>2</sup> Für hilfreiche Hinweise und Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops »Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen« am Wissenschaftszentrum Berlin und insbesondere Andreas Hasenclever und Klaus Dieter Wolf sowie Frank Stengel.

Hypothesen und Empfehlungen entwerfen ein Grundmuster außenpolitischen Denkens, das auch nach bald 500 Jahren nicht an Attraktivität verloren zu haben scheint und seit dem 11. September 2001 möglicherweise aktueller denn je geworden ist. Die US-Außenpolitik, gerade angesichts des transatlantischen Unverständnisses über den sogenannten »war on terror«, leichter verstehen und besser einschätzen zu können, dazu sollen die nachfolgenden Ausführungen einen Beitrag leisten.

## 2 Machiavellistische Außenpolitik

Landläufig gilt eine durch keinerlei moralische Bedenken gehemmte Macht- und Interessenpolitik als »machiavellistisch« (vgl. u.a. Miethke 1991: 150). Ein solches Verständnis bezogen auf die Außenpolitik wird aber weder der Differenziertheit des politischen Denkens seines Namensgebers, noch dessen Überlegungen zur Verflochtenheit der Innenpolitik mit den auswärtigen Beziehungen einer Republik gerecht. Niccolò Machiavelli, Sekretär und diplomatischer Gesandter der Florentiner Republik am Übergang zum 16. Jahrhundert und unter anderem auch für das Florentiner Militärwesen zuständig, hat nicht nur eine Herrschaftstechnik entworfen (Machiavelli 1961), sondern sich auch mit Fragen der zwischenstaatlichen Beziehungen beschäftigt. Das Zweite Buch seiner »Politischen Betrachtungen über die alte und die italienische Geschichte« (Machiavelli 1965, original »Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio«, 1531) trägt die Überschrift »Äußere Politik und Kriegführung« (Machiavelli 1965: 134–229). Und auch in seinen Betrachtungen zur Inneren Politik (Erstes Buch der *Discorsi*) schenkt er den Beziehungen zu anderen Staaten große Aufmerksamkeit,<sup>3</sup> denn Innere und Äußere Politik sind für Machiavelli nicht unabhängig voneinander zu verstehen und für ihren Erfolg aufeinander angewiesen.<sup>4</sup> So galt sein besonderes Interesse dem Zusammenwirken von

---

3 »Foreign affairs are central to Machiavelli's political thought« (Fischer 1995: 248). Zur Bezugnahme auf Machiavelli in den Debatten über demokratische Außenpolitik vgl. auch Gaubatz (1996).

4 »Was Machiavelli an der Florentiner Geschichte glaubte beobachten zu können, dass sich nämlich innere und äußere Konflikte komplementär zueinander verhalten, hat er in verallgemeinerter Form seinen politischen Überlegungen zugrunde gelegt: dass jede Analyse der inneren Situation eines Staates dessen Stellung zu anderen Staaten nicht aus den Augen verlieren dürfe und dass man umgekehrt diese Stellung eines Staates im in-

Innen- und Außenpolitik sowie dem Einfluss der inneren Ordnung auf das staatliche Außenverhalten.<sup>5</sup>

Mit Machiavellistischer Außenpolitik reagiert eine Staatsführung auf die Instabilität jeglicher politischen Ordnung, die sie als innere wie äußere Bedrohung perzipiert. In diesem Denken gerät die Existenzsicherung von Republik und Herrschaft zum alles überragenden Ziel politischen Handelns, und diesem Ziel dient in der Außenpolitik die Kriegs- und Expansions- bzw. Interventionsbereitschaft in besonderer Weise, denn sie ermöglicht zum einen die Ausschaltung – bei Machiavelli die »Eroberung« – äußerer Feinde und verhindert zum anderen zugleich »Müßiggang und Zwistigkeiten« (Machiavelli 1965: 23) im Innern der Republik, welche die Existenzsicherung gefährden oder als solche schon den Untergang der Republik herbeiführen könnten.<sup>6</sup>

Die klassische Herrschaftssicherungsfunktion aggressiver Außenpolitik ist zwar ein wesentliches Element machiavellistischen Denkens bezüglich der Verschränktheit von Innen- und Außenpolitik, aber nicht die entscheidende Begründung für die Kriegsbereitschaft Machiavellistischer Außenpolitik. Diese liegt vielmehr in der unabwendbaren Gefahr, von anderen Staaten erobert zu werden:

»Wie ich jedoch schon an anderer Stelle sagte, als ich den Unterschied zwischen einer auf Eroberung und einer auf Erhaltung angelegten Verfassung erörterte, kann es einer Republik unmöglich gelingen, immer ruhig zu bleiben, sich ihrer Freiheit zu erfreuen und sich in ihren engen Grenzen zu erhalten. Belästigt sie selbst auch andere nicht, so wird sie doch von anderen belästigt, und daraus wird bei ihr der Wunsch und die Notwendigkeit zu Eroberungen entstehen. Hätte sie aber auch keinen äußeren Feind, so fände sie einen in ihren Mauern, wie es das Schicksal aller großen Städte zu sein scheint« (Machiavelli 1965: 190; Zweites Buch, 19. Kapitel).

Zwei Feinden, einem äußeren und einem inneren, sieht sich die Republik gegenüber, und nach Machiavellis Analysen wird sie beiden nur durch Krieg, zumindest aber durch die Vorbereitung des Krieges, widerstehen

---

ternationalen System« nicht hinreichend untersuchen könne, wenn man nicht zugleich die inneren Verhältnisse dieses Staates aufs genaueste in Betracht ziehe« (Münkler 1996: 39).

5 Möglicherweise war er damit »der erste, der den Zusammenhang zwischen Herrschaftssystem und auswärtigem Verhalten durcharbeitete«, wie Czempiel (1986: 116) immer wieder betont (vgl. auch Czempiel 1996: 80; 1998: 155). Doch lässt sich Machiavelli damit nicht umstandslos für die liberale Denkschule vereinnahmen, wie Czempiel (1998: 15–159) dies versucht.

6 »Machiavellian republics are warlike and rapacious, for they are constrained to make war abroad to maintain peace at home« (Fischer 1995: 255).

können.<sup>7</sup> Machiavelli (1965) macht deutlich, dass es sich eine Republik eben *nicht* leisten kann, »sich auf die Verteidigung zu beschränken und von guten Gesetzen regiert zu werden«, wie Czempiel (1986: 117; 1998: 157) ihn in seiner Hoffnung, mit Machiavelli einen weiteren Gewährsmann für den Demokratischen Frieden zu gewinnen, interpretieren zu können glaubt. Was Czempiel (1986: 211) zur Konstruktion einer durch Machiavelli gestützten Friedensstrategie an dieser Stelle zitiert,<sup>8</sup> ist eine rein hypothetische Überlegung, die Machiavelli im anschließenden Abschnitt als unrealistisch zurückweist, weil sie die dynamischen Veränderungen im internationalen System nicht beachtet (vgl. auch Fischer 1995: 259 und Leidhold 1992: 197f). Nur wenn es keinerlei Machtverschiebungen im internationalen System gäbe, könnte eine Republik mit der beschriebenen Strategie ihren Frieden sichern:

»Ließen sich die Dinge derart im Gleichgewicht halten, so glaube ich bestimmt, dass dies der rechte politische Zustand und die wahre Ruhe für eine Stadt wäre. *Da aber* alle menschlichen Dinge im Fluss sind und nicht feststehen können, so müssen sie steigen oder fallen, und zu vielem, wozu die Vernunft nicht rät, zwingt die Notwendigkeit. Ist also eine Republik so eingerichtet, dass sie sich ohne Vergrößerung behaupten kann, und die Notwendigkeit führt sie zur Vergrößerung, so werden ihr die Grundlagen entzogen, und sie stürzt zusammen. Wäre ihr andererseits der Himmel so gnädig, *dass sie keine Kriege zu führen brauchte, so wäre die Folge, dass sie durch Müßiggang verweichlicht oder dass Zwistigkeiten in ihr entstehen*, und beides zusammen oder jedes für sich würde ihr den Untergang bereiten. Da man also nach meiner Meinung das *Gleichgewicht nicht erhalten* noch den Mittelweg genau einhalten kann, so muss man bei der Einrichtung einer Republik auf das bedacht sein, was am rühmlichsten ist, und sie derart einrichten, dass sie, wenn die Notwendigkeit sie

7 »Die für die Geschichte des politischen Denkens folgenreichste Neuerung war Machiavellis Legitimation staatlichen Gewalthandelns aus einer *anthropologischen Grundthese*: der Schlechtigkeit des Menschen« (Münkler 1985: 39, Hervorh. dort); vgl. hierzu auch Fischer (1995: 272–274).

8 »Denn aus zwei Gründen bekriegt man einen Staat, einmal, um sein Herr zu werden, und zweitens aus Furcht, von ihm unterjocht zu werden. Diese zwei Gründe werden durch die obigen Maßregeln fast gänzlich beseitigt. Denn da die guten Verteidigungseinrichtungen, die ich voraussetze, die Eroberung dieser Republik schwer machen, so wird selten oder nie einer den Plan fassen, sie zu erobern. Bleibt sie ferner innerhalb ihrer Grenzen und zeigt die Erfahrung, dass sie nicht ehrgeizig ist, wo wird ihr niemand aus Furcht den Krieg erklären, besonders wenn ihre Einrichtungen und Gesetze die Vergrößerung verbieten. Ließen sich die Dinge derart im Gleichgewicht halten, so glaube ich bestimmt, dass dies der rechte politische Zustand und die wahre Ruhe für eine Stadt *wäre*« (Machiavelli 1965: 22; Erstes Buch, 6. Kapitel, meine Hervorh.).

zur Vergrößerung zwingt, das Errungene zu behaupten vermag« (Machiavelli 1965: 22f; Erstes Buch, 6. Kapitel, meine Hervorh.).

Machiavelli plädiert also deutlich für die Expansionsbereitschaft – heute wohl eher die Interventionsbereitschaft – demokratischer Staaten angesichts internationaler und innerstaatlicher Bedrohungen. Dies muss nicht zwangsläufig in den Krieg führen, denn nach Machiavellis Ansicht kann etwa ein Machtgleichgewicht für einige Zeit den Ausbruch eines Krieges verhindern. Insofern erscheint es treffender, ihn nicht als liberalen Vordenker, sondern »als eine Art Stammvater« der Realistischen Schule zu betrachten (Link 1988: 16; Fischer 1995: 249–251; ähnlich Holsti 1996: 4). Doch eine langfristig wirksame Friedensstrategie kann Machiavelli auch im Mächtegleichgewicht nicht erkennen, denn die Dynamik aller politischen Verhältnisse wird die Gewichte auch wieder verschieben und damit Instabilitäten erzeugen: »Das Gleichgewicht kann nicht ein für allemal hergestellt und erhalten werden, sondern die Balance of Power ist stets gefährdet und daher ist ›balancing‹ ein fortwährender Imperativ« (Link 1988: 166). Machiavellis empirischer Befund von der »Fragilität und Labilität aller internationalen Lagen und Arrangements« (Leidhold 1992: 198) hält ihn davon ab, die Konstellation eines Friedenszustands zu entwerfen, weshalb die Czempische Erwartung wohl enttäuscht werden muss, dass Machiavellis Analysen »für eine Friedensstrategie von außerordentlich hohem Wert« (Czempiel 1986: 117; 1996: 80; 1998: 156) sein könnten. Es scheint eher das Gegenteil der Fall zu sein (siehe unten).

Die Dynamik aller sozialen Beziehungen, insbesondere auch im Verhältnis zwischen politischen Verbänden wie Republiken und Staaten, bringt nach Machiavellis Beobachtungen ständig neue Konflikte hervor, die ausgetragen und entschieden werden müssen. Weil die Natur des Menschen ihn nach mehr streben lässt, als er erreichen kann (Machiavelli 1965: 85; Erstes Buch, 37. Kapitel), können die daraus entstehenden sozialen Konflikte auch nicht so verregelt werden, dass sich niemand bedroht fühlt und darauf verzichten könnte, für seine Existenzsicherung auch die Mittel zur Ausschaltung des Konfliktgegners bereitzuhalten.

»Krieg und Konflikt sind in Machiavellis Sicht also nichts, was erst mit einer bestimmten Entwicklungsetappe der Menschheit historisch in Erscheinung getreten wäre und demnach auch wieder überwunden werden könnte, sondern sie sind das unmittelbare Ergebnis der ›conditio humana‹. [...] Die Konkurrenz um naturnotwendig begrenzte Ressourcen untergräbt auf Dauer die Stabilität einer jeden Ordnung, im Innern eines Staates ebenso wie in den zwischenstaatlichen Beziehungen.

[...] So hat Machiavelli also auch auf dieser Ebene die Hoffnung auf einen dauerhaften Frieden und die Perspektive einer langfristig stabilen Ordnung verabschiedet und an ihrer Stelle auf ein Modell des permanenten Konfliktes in den zwischenstaatlichen Beziehungen gesetzt, bei dem es darauf ankam, dass die jeweiligen Akteure die größtmögliche Durchsetzungsfähigkeit bei der Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele besaßen« (Münkler 1996: 40 und 47f; vgl. auch Münkler 1984: 196–205).

Doch eine Machiavellistische Außenpolitik mit ihrer offensiven Konfliktstrategie ist in Republiken nicht einfach zu praktizieren. Dies hat die Forschung zum Demokratischen Frieden gewissermaßen als Nebenprodukt recht überzeugend herausgearbeitet (vgl. Geis 2001). Und seine Hypothesen zur außenpolitischen Friedfertigkeit von Demokratien hat Machiavelli lange vor Kants »Ewigem Frieden« (1795) formuliert. Seiner Beobachtung nach »fassen unentschlossene Republiken immer nur notgedrungen gute Entschlüsse, weil ihre Schwäche sie nie zur Entscheidung kommen lässt, solange der geringste Zweifel besteht« (Machiavelli 1965: 90; Erstes Buch, 38. Kapitel). Weil die Sicherung von Existenz und Herrschaft der Republik aber im Konflikt die schnelle Entscheidung zur erfolgreichen Offensive erfordert, sind für Machiavelli demokratische Verfahren der Beratung und Abwägung von Vor- und Nachteilen ein Zeichen von Schwäche und damit ein Element der Existenzgefährdung für die Republik. Wo Machiavelli für die Innere Politik einen deutlichen Vorteil auf Seiten einer Republik erkennen kann, sieht er gleichzeitig die Nachteile demokratischer Außenpolitik:

»Und was die Klugheit und Beständigkeit betrifft, so sage ich, dass ein Volk klüger und beständiger und von richtigerem Urteil ist als ein Fürst. Nicht ohne Grund sagt man: Volkes Stimme, Gottes Stimme. Die öffentliche Meinung prophezeit so wunderbar richtig, als sähe sie vermöge einer verborgenen Kraft ihr Wohl und Wehe voraus. Was die richtige Beurteilung der Dinge betrifft, so sieht man nur äußerst selten, dass das Volk, wenn es zwei Redner von verschiedenen Parteien, aber von gleichem Geschick hört, nicht der besseren Meinung folgt und die Wahrheit nicht zu erfassen vermag« (Machiavelli 1965: 128; Erstes Buch, 58. Kapitel).

Aus dieser Passage in Machiavellis Erstem Buch der *Discorsi* folgert Czernpiel (1986: 118), Machiavelli müsse auch ein Anhänger demokratischer Außenpolitik sein. Doch dabei ignoriert er die grundlegenden Differenzen zwischen Außen- und Innenpolitik und übersieht die zentrale Aufgabe Machiavellistischer Außenpolitik: inneren und äußeren Bedrohungen durch Kriegsbereitschaft und im Zweifelsfall den Willen zur Expansion/Intervention entgegenzutreten. Diese sicherheitspolitische Strategie verlangt nicht nur (demokratische) Klugheit, sondern auch (undemokratische)

Schnelligkeit und im Ernstfall nur das Letztere. Um Machiavellis Denken über die Außenpolitik von Republiken zu erfassen, muss die eben zitierte Stelle aus dem Ersten Buch der *Discorsi*, das sich bekanntlich mit »Innerer Politik« befasst, zumindest ergänzt werden um Machiavellis Anmerkungen über das *auswärtige* Verhalten von Republiken. Was Czempiel (1986: 119) noch auf der Suche nach Friedensstrategien allein als Positivum verbuchen möchte – »die Langsamkeit des Entscheidungsprozesses verstärkt den Expansionsverzicht«<sup>9</sup> –, ist für Machiavelli (1965: 88; Erstes Buch, 38. Kapitel; vgl. auch Münkler 1996: 51) die zentrale Schwäche demokratischer Außenpolitik, weil seinen Beobachtungen nach demokratische Beratung und Mitbestimmung eindeutigen und schnellen Entschlüssen oftmals entgegenstehen. Daraus aber entstehen den Republiken Nachteile und Ansehensverluste in der zwischenstaatlichen Interaktion:

»Ich hebe diesen Punkt um so lieber hervor, je öfter ich bemerkt habe, dass solche Unentschlossenheit die öffentlichen Geschäfte zum Schaden und zur Schande unsrer Republik oft beeinträchtigt hat. Immer aber wird man in misslichen Lagen, wo ein herzhafter Entschluss nötig ist, diese Unsicherheit finden, wenn schwache Männer zu beraten und zu beschließen haben. Nicht weniger schädlich als die Unentschlossenheit sind auch die langsamen und späten Entschlüsse, zumal wenn man sich zugunsten eines Verbündeten entschließen soll, denn durch Langsamkeit hilft man keinem und schadet sich selber« (Machiavelli 1965: 174; Zweites Buch, 15. Kapitel).

Für Machiavelli (1531) ging es in der Außenpolitik angesichts der Existenzgefährdungen der Stadt-Staaten primär um sicherheitspolitische Entscheidungen, bei denen er langsame Entscheidungsprozesse als problematisch und als Kennzeichen »schwacher« Staaten ansah und deshalb für die Konzentration außenpolitischer Entscheidungskompetenz plädierte. Die primären Anforderungen an außenpolitische Entscheidungsprozesse sind nach Machiavellis Ansicht mit demokratischer Entscheidungsfindung nicht zu vereinbaren. Es ist also nicht nur die Kriegs- und Interventionsbereitschaft in Hinblick auf eine den Staat oder die Herrschaft gefährdende Bedrohungswahrnehmung, sondern auch die Ausschaltung demokratischer Mitbestimmung, was Machiavellistische Außenpolitik auszeichnet. Gerade dieser zweite Aspekt aber konnte bei Machiavelli angesichts der ihm zur Verfügung stehenden begrenzten Erfahrungen mit demokratischer Außenpolitik nicht in jener Differenziertheit ausgearbeitet werden, wie dies

---

<sup>9</sup> Czempiel (1986: 119), mit Verweis auf Machiavellis (1965) viertes Kapitel im Zweiten Buch.

bei späteren außenpolitischen Denkern dann der Fall war. Gleichwohl zeigt sich in vielen nachfolgenden Ansätzen dasselbe Grundmuster außenpolitischen Denkens, weshalb es angemessen erscheint, in diesen Zusammenhängen von »Machiavellistischer Außenpolitik« zu sprechen. Diesem Denken folgte etwa auch Alexis de Tocqueville in seiner Schrift »Über die Demokratie in Amerika« (1835).

### 3 Tocqueville: Beschränkungen demokratischer Außenpolitik

Für Tocqueville (1835) war die Außenpolitik jener Bereich des Regierens, in dem Demokratien den Monarchien, vor allem aber Aristokratien weit unterlegen seien. »Fast alle natürlichen Mängel der Demokratie treten in der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zutage, und ihre Vorzüge sind da wenig spürbar« – so fasste Tocqueville (1959: 261) seine sehr knappen Ausführungen »Über die Art, wie die Amerikanische Demokratie die auswärtigen Staatsangelegenheiten führt« zusammen. Seine Begründung lautet:

»In der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Gesellschaft erscheinen mir die demokratischen Regierungen den anderen entschieden unterlegen. Erfahrung, Sitte und Schulung erzeugen schließlich in der Demokratie fast immer jene Art praktischer Alltagsweisheit, die man gesunden Menschenverstand nennt. Der gesunde Menschenverstand genügt für den gewöhnlichen Gang der Dinge in der Gesellschaft; und bei einem bereits geschulten Volk bewirkt die demokratische Freiheit in der Führung der inneren Staatsangelegenheiten mehr Gutes als die Irrtümer der demokratischen Regierung Übles herbeiführen können. In den Beziehungen von Volk zu Volk jedoch verhält es sich *nicht immer so*« (Tocqueville 1959: 263f, meine Hervorh.).

Tocqueville kann sich offenbar vorstellen, dass eine demokratische Außenpolitik viel Gutes, allerdings auch Irrtümer hervorbringt, was seiner Meinung nach auf die fehlende Alltagserfahrung der Bevölkerung in der internationalen Politik zurückzuführen ist, die insbesondere in außenpolitischen Krisensituationen zum Tragen kommt. Hier wird die Verwandtschaft zu Machiavellis Überlegungen offensichtlich, und es setzt sich ein Denken fort, in dem die mangelnde außenpolitische Kompetenz der Bevölkerung außer Frage steht. Die Vorbehalte gegenüber demokratischer

Außenpolitik werden zudem gestützt durch den Vorwurf der Unbeständigkeit außenpolitischer Einstellungen und öffentlicher Meinung in Demokratien:

»Die auswärtige Politik erfordert nahezu keine der Eigenschaften, die der Demokratie eigen sind, dagegen verlangt sie die Entfaltung von fast lauter solchen, die ihr abgehen. [...] Die Demokratie kann nur mit Mühe die Einzelheiten eines großen Unternehmens in Einklang bringen, an einem Plan festhalten und ihn dann hartnäckig durch alle Fährnisse hindurch fortführen. Sie ist kaum imstande, Maßnahmen im geheimen auszuarbeiten und deren Ergebnis geduldig abzuwarten. Über solche Vorzüge verfügt *weit eher* ein einzelner Mann oder eine Aristokratie« (Tocqueville 1959: 263f, meine Hervorh.).

Strategisches Denken, Beständigkeit und Geduld sind für Tocqueville in der Außenpolitik notwendige Eigenschaften, die er auch in einer Aristokratie nicht übermäßig vorhanden sieht, aber doch »weit eher« als in Demokratien. Dieser Betrachtung liegt eine weitgehende Gleichsetzung von Außen- und Sicherheitspolitik zugrunde, wie sie für Machiavellistische Außenpolitik kennzeichnend ist. Doch von der außenpolitischen Problemstellung her sah Tocqueville Amerika in einer vollkommen anderen Situation als Machiavelli seine Stadt-Staaten. Insofern bleibt wichtig, den historischen Kontext im Auge zu behalten, auf dessen Grundlage Tocqueville (1959) seine Argumente gegen die demokratischen Einflüsse auf Außenpolitik formulierte.

Seinen Anforderungskatalog für die institutionelle Einbindung der Außenpolitik in ein demokratisches System entwickelte Tocqueville (1959) anhand einer ganz spezifischen, sehr eingeschränkten außenpolitischen Strategie. Sein realhistorischer Bezugspunkt war die vermeintlich isolationalistische Politik Amerikas unter Präsident George Washington, dessen außenpolitische Richtlinie Tocqueville darin erkannte: »Das wohlverstandene Interesse der Amerikaner bestehe darin, sich nie in die inneren Händel Europas einzumischen« (Tocqueville 1959: 262), und hierzu zitierte er George Washington mit den Worten: »Es hieße deshalb unklug handeln, wenn wir uns durch künstliche Bande mit den Wechselfällen seiner [Europas] Politik verflöchten« (Tocqueville 1959: 261). Dass eine solche Außenpolitik beim Ausbruch der Französischen Revolution *gegen* die Mehrheit des amerikanischen Volks durchgesetzt werden konnte, ist für Tocqueville der Standfestigkeit George Washingtons,<sup>10</sup> vor allem aber einer spezifischen

<sup>10</sup> »Die Sympathien des Volkes für Frankreich äußerten sich jedoch so heftig, dass es nichts Geringeres als der unbeugsamen Willenskraft Washingtons und seiner gewaltigen

Einrichtung der amerikanischen Verfassung zu verdanken, nach der die Außenpolitik demokratischen Elementen in starkem Maße entzogen ist:

»Wir sahen, dass die Bundesverfassung die ständige Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Nation in die Hände des Präsidenten und des Senates legt, wodurch *bis zu einem gewissen Punkt* die allgemeine Bundespolitik dem unmittelbaren und täglichen Einfluss des Volkes entzogen ist. Man kann also nicht unbedingt sagen, dass die Demokratie in Amerika die auswärtigen Angelegenheiten des Staates *lenkt*« (Tocqueville 1959: 261, meine Hervorh.).

Die institutionelle Ausgestaltung US-amerikanischer Außenpolitik führt also nicht dazu, dass sie demokratischen Einflüssen vollständig entzogen würde, sondern eben nur »bis zu einem gewissen Punkt«, wie Tocqueville es formulierte. Und dieser Punkt scheint sich immer wieder zu verschieben, beeinflusst von Bedrohungswahrnehmungen (vgl. Weller 2006; Mueller 2006), vom Maß der direkten Betroffenheit der amerikanischen Bevölkerung von Ereignissen der Außen- und internationalen Politik sowie heute auch von der Rolle der Massenmedien in der Außenpolitik.

Die Globalisierung der Kommunikation und die heutigen technischen Möglichkeiten, Informationen weltweit verfügbar zu machen, steigern die Bedeutung der Außenpolitik in der politischen Öffentlichkeit. Zugleich ist aber die internationale Politik genau jener Bereich, in dem eine Regierung den größten Einfluss darauf nehmen kann, welche Bedrohungen wie wahrgenommen und konstruiert werden, welches Bild die Massenmedien von den Ereignissen und Herausforderungen der internationalen Politik zeichnen und wie darauf am besten außenpolitisch zu reagieren wäre (vgl. Kaufmann 2004; Western 2005). Während beim amerikanischen Rückzug aus Vietnam jener Punkt erreicht war, an dem die öffentliche Meinung und die Betroffenheit der amerikanischen Bevölkerung, herbeigeführt mithilfe der Massenmedien (vgl. Zaller 1992), erheblichen Einfluss auf die Außenpolitik nehmen konnten, hat sich die Situation seitdem und insbesondere nach dem 11. September 2001 wieder spürbar verändert. Es lässt sich derzeit eine sehr starke Bedrohungswahrnehmung in der US-Bevölkerung beobachten (vgl. The Pew Global Attitudes Project 2002; Mueller 2006), die Regierung definiert mit ihrer Informationspolitik in starkem Maße die

---

Volkstümlichkeit bedurfte, um die Kriegserklärung an England zu verhüten. [...] Die Mehrheit erklärte sich gegen seine Politik; heute stimmt ihr das ganze Volk zu. Hätte die Verfassung und die öffentliche Gunst Washington nicht die Führung der auswärtigen Angelegenheiten anvertraut, dann hätte die Nation damals sicherlich genau das getan, was sie heute verurteilt« (Tocqueville 1959: 264f).

außenpolitischen Herausforderungen, und große Teile der Massenmedien folgen in ihrer Berichterstattung eher nationalen Gefühlslagen als demokratischen Normen (vgl. Mueller 2005; Kellner 2005).

Wenngleich die Globalisierung die Rahmenbedingungen für die Begrenzung des demokratischen Einflusses auf Außenpolitik, wie ihn Tocqueville und Machiavelli gefordert hatten, verändert hat, zeigen sich doch sehr ähnliche Resultate: Außenpolitik wird vor allem als Sicherheitspolitik definiert, die der Abwehr nationaler Bedrohungen dienen soll, und darüber wird die innere Einigkeit im Land befördert. Machiavellistische Außenpolitik hat sich in ihrer Umsetzung zweifellos modernisiert, aber die Orientierung der Außenpolitik an Herrschaftssicherung und Minimierung demokratischer Einflussnahme ist erhalten geblieben. Dies zeigt sich nicht nur in der US-amerikanischen Außenpolitik und ihrem Umgang mit Bedrohungen (»war on terror«), sondern auch in politologischen Theorien der Internationalen Beziehungen.

#### 4 Der normative Konsens »realistischen« Denkens

Die Vorstellungen und Annahmen über eine stets bedrohliche internationale Umwelt der Staaten, welcher unter dem Primat der Existenz- und Herrschaftssicherung nur mit kriegsbereiter Machtpolitik erfolgreich begegnet werden könne, verbinden das machiavellistische Denken mit den Theorieansätzen der sog. »realistischen« Denkschule. Allerdings ist die enge Verwandtschaft des außenpolitischen Denkens nicht darauf beschränkt. Vielmehr erfährt auch das zweite Element Machiavellistischer Außenpolitik, die Ausschaltung demokratischer Einflüsse auf die außenpolitischen Entscheidungsprozesse der Regierung, eingehende Aufmerksamkeit im »realistischen« Denken. Dass dem Primat der Existenz- und Herrschaftssicherung des Staates mit allen Mitteln nur dann gefolgt werden kann, wenn Außenpolitik abseits demokratischer Stimmungen und Meinungen betrieben werden könne, gehört zum festen Bestandteil »realistischen« Denkens in der Außenpolitik.

Während Machiavelli und Tocqueville als Stammväter dieses Denkens gelten können, haben Lippmann (1922) und Almond (1950) wichtige Elemente zu seiner Modernisierung beigetragen. Hierbei handelt es sich vor allem um empirische Beobachtungen der »öffentlichen Meinung«, wie sie

seit Ende der 1930er Jahre (vgl. Holsti 1996: 13) mit Hilfe repräsentativer Meinungsumfragen zu erfassen versucht wird. Was bei Tocqueville und Machiavelli noch auf episodenhafter Plausibilisierung beruhte, sollte später mit Daten belegt werden. Der Argumentation gegen demokratische Einflüsse auf Außenpolitik diente die Untersuchung von Stabilität und Kohärenz außenpolitischer Einstellungen. Und in diesen Punkten herrschte zu jener Zeit, als das »realistische« Denken ausformuliert wurde, weitgehende Einigkeit. Aus heutiger Sicht handelt es sich dabei um den sogenannten »Almond-Lippmann-Konsens« (Holsti 1992), der erst nach den Erfahrungen der US-amerikanischen Vietnam-Kriegs-Politik ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Dieser Konsens, benannt nach den Autoren wichtiger Bücher zu den »Gefahren« des Einflusses der öffentlichen Meinung auf Außenpolitik (Lippmann 1922; Almond 1950), beinhaltet folgende Aspekte, die, wenngleich im Kontext eines bestimmten normativen außenpolitischen Denkens entstanden, als primär empirische Aussagen verstanden wurden (vgl. Holsti 1992):

- (1) Außenpolitische Einstellungen der Bevölkerung sind *unbeständig* und liefern somit keine adäquate Grundlage für eine kontinuierliche und effektive Außenpolitik.
- (2) Den außenpolitischen Einstellungen der Bevölkerung *fehlt Kohärenz*.
- (3) Außenpolitische Einstellungen der Bevölkerung bzw. die öffentliche Meinung zur Außenpolitik hat – wenn überhaupt – nur *sehr geringen Einfluss* auf die Außenpolitik.

Insbesondere der dritte Aspekt des Almond-Lippmann-Konsenses besitzt eine lange Tradition. Als empirischer Befund stützt er sich auf Untersuchungen der US-amerikanischen Außenpolitik-Forschung nach Ende des Zweiten Weltkriegs (vgl. Russett 1990: Kap. 4). Ihm korrespondiert jene schon von Machiavelli und Tocqueville vertretene normative Position, welche die Außenpolitik von Einflüssen der Öffentlichkeit möglichst freihalten will, weil sonst die Verfolgung »nationaler Interessen« behindert und eine erfolgreiche Außenpolitik unmöglich gemacht werden könnte. Deshalb sehen viele Außenpolitiker die demokratischen Staaten auf dem Parkett der internationalen Politik benachteiligt, weil – um hier nur die einschlägigsten Argumente zu nennen – innerstaatlicher Einfluss auf Außenpolitik auf weitgehender Inkompetenz basiere und weil Meinungs- und Regierungswechsel zu einer unbeständigen Politik führten, was den Anforderungen des internationalen Systems nicht angemessen sei (Waltz 1967:

14). Daraus leitet sich dann im »realistischen« Denken die *normative* Forderung ab, Außenpolitik demokratischen Einflüssen so gut es geht zu entziehen und vor allem der unkalkulierbaren öffentlichen Meinung keine Einflussmöglichkeiten zu geben, damit Regierung und diplomatischer Apparat die »nationalen Interessen« unbehelligt von inkompetenten Einflüssen unbeständiger und kohärenzloser öffentlicher Meinung(-en) verfolgen könnten.

Den klassischen Arbeiten »realistischer« Außenpolitik-Analyse von Morgenthau (1948) und Almond (1950) gingen zeitlich wichtige Veröffentlichungen von Lippmann (1922, 1955) voraus, der durch sein vor allem publizistisches Wirken sicher nicht unwesentlich zur Verbreitung und ständigen Reproduktion »realistischen« bzw. machiavellistischen Denkens über Außenpolitik beigetragen hat. Außerdem erschien 1949 ein Buch des amerikanischen *Council on Foreign Relations*, das als Beispiel für die Selbstverständlichkeit machiavellistischen Denkens in den USA dienen kann und daher in diesem Kontext kurz vorgestellt werden soll, ehe auf die in der Außenpolitik-Analyse nachhaltig wirksamen Bücher von Almond (1950, 1960) und Morgenthau (1948, 1963) eingegangen wird.

#### 4.1 Lippmann: The Malady of Democratic States

Lippmanns (1922, 1955) empirischen Fragestellungen lag eine klare normative Position zugrunde, die der Verfolgung nationaler (amerikanischer) Interessen oberste Priorität einräumte, sowohl gegenüber der liberalen Norm zwischenstaatlichen Friedens als auch und vor allem gegenüber demokratischen Ansprüchen, wonach Bevölkerungseinstellungen und öffentliche Meinung entscheidenden Einfluss auf die Außenpolitik zu nehmen hätten. Seine intensiven Beobachtungen der internationalen Politik, insbesondere der beiden Weltkriege, brachten ihn zu dem Schluss: »The unhappy truth is that the prevailing public opinion has been destructively wrong at the critical junctures« (Lippmann 1955: 20). Um in entscheidenden Situationen »richtige« Entscheidungen treffen und diese dann auch durchhalten zu können, sei die öffentliche Meinung ein schlechter Ratgeber.

Damit wurde in der Nachfolge Machiavellis (1531) und Tocquevilles (1835) genau jene öffentliche Meinung kritisiert, auf der Kants (1795) Friedenshoffnung gründete. Für Lippmann (1955) war wie bei Machiavelli

nicht ausgeschlossen, Ziele, die langfristig der Stabilität und dem Frieden dienen, auch mit dem Mittel des Krieges zu verfolgen. Doch aufgrund schwacher Regierungen und starkem öffentlichem Druck veränderte sich seiner Meinung nach 1917 das institutionelle Gefüge der großen Demokratien: Die Exekutive verlor ihre alleinige Entscheidungsmacht über die Außenpolitik, vor allem über die Fragen von Krieg und Frieden (Lippmann 1955: 11–14). Was Kant (1795) forderte, die Beteiligung der Bevölkerung an außenpolitischen Entscheidungen, war für Lippmann (1955: 14)

»a functional derangement of the relationship between the mass of the people and the government. The people have acquired power which they are incapable of exercising, and the governments they elect have lost powers which they must recover if they are to govern«.

Seine Begründung speist sich jedoch nicht allein aus der angenommenen Inkompetenz der Öffentlichkeit, sondern auch aus der empirischen Beobachtung der Entwicklungen zu und nach zwei Weltkrieg. Gerade an solchen kritischen Wendepunkten hätte die Bevölkerung eine andere Politik befürwortet (vgl. auch Markel 1949: 224f), als sie die Verfolgung des sogenannten »nationalen Interesses«, welches unabhängig von gesellschaftlichen Interessen auf der Grundlage der Annahmen der Realistischen Schule bestimmt werden könne, erforderte. Interessanterweise deckt sich hier Lippmanns empirische Beobachtung in nicht unerheblichem Maße mit der kantischen Prämisse von der kriegsabgeneigten Bevölkerung:

»Experience since 1917 indicates that in matters of war and peace the popular answer in the democracies is likely to be No. For everything connected with war has become dangerous, painful, disagreeable and exhausting to very nearly everyone. The rule to which there are few exceptions – the acceptance of the Marshall Plan is one of them – is that at the critical junctures, when the stakes are high, the prevailing mass opinion will impose what amounts to a veto upon changing the course on which the government is at the time proceeding. Prepare for war in time of peace? No. It is bad to raise taxes, to unbalance the budget, to take men away from their schools or their jobs, to provoke the enemy. Intervene in a developing conflict? No. Avoid the risk of war. Withdraw from the area of the conflict? No. The adversary must not be appeased. Reduce your claims on the area? No. Righteousness cannot be compromised. Negotiate a compromise peace as soon as the opportunity presents itself? No. The aggressor must be punished. Remain armed to enforce the dictated settlement? No. The war is over« (Lippmann 1955: 19f).

Diese Wahrnehmung der öffentlichen Meinung in Situationen wichtiger internationaler Entscheidungen brachte Lippmann zur selben Auffassung,

wie sie schon Machiavelli (1531) und Tocqueville (1835) vertreten hatten: Solange eine Demokratie keinen außenpolitischen Herausforderungen gegenübersteht, werden die Probleme gering sein, weil kaum wichtige außenpolitische Entscheidungen zu treffen sind. Wenn aber durch die Außenbeziehungen der Republik Gefahren drohen, entsteht die »Democratic Malady« (Lippmann 1955: Kap. 2): Strategische außenpolitische Entscheidungen stehen an, bei denen viel auf dem Spiel steht – Krieg und Frieden, Existenz und Herrschaft des Staates – und die deshalb, so Lippmann (1955), detaillierte Kenntnisse, Standfestigkeit und Entscheidungsfreude erforderten, alles Voraussetzungen, die von der Bevölkerung nicht zu erwarten seien, weshalb Rücksicht auf die öffentliche Meinung in außenpolitischen Fragen, wie sie in Demokratien erforderlich ist, nach seiner Meinung schlichtweg zu falschen Entscheidungen führe. Deshalb argumentiert er für eine Machiavellistische Außenpolitik, die sich durch eine kriegsabgeneigte öffentliche Meinung nicht in ihrer Kriegs- und Interventionsbereitschaft einschränken lässt.

Doch geht Lippmann mit seinen empirischen Untersuchungen weit über die Beobachtungen von Machiavelli (1531) und Tocqueville (1835) hinaus. Sein Argument basiert auf der – heute würde man sagen »konstruktivistischen« (vgl. Weller 2005a) – Einsicht, dass die Meinungen der Menschen und ihr Handeln keine Reaktionen darauf sind, wie die Welt *ist*, sondern wie sie ihnen *erscheint*: »The pictures inside people's heads do not automatically correspond with the world outside« (Lippmann 1922: 31). Aufgrund dessen sollten außenpolitische Entscheidungen nach Lippmanns Ansicht unabhängig von der außenpolitischen öffentlichen Meinung getroffen werden: Da die Vorstellungen der Bevölkerung von der internationalen Politik nicht der Realität entsprächen, käme die öffentliche Meinung zu anderen Schlussfolgerungen als die politischen EntscheidungsträgerInnen, denen mehr und bessere Informationen zur Verfügung stünden.<sup>11</sup> Eine Lösung für diese Differenz sucht Lippmann nun aber nicht darin, Voraussetzungen zu schaffen, mit denen die Bevölkerung besser informiert werden und damit zu denselben Auffassungen gelangen könnte, wie sie die EntscheidungsträgerInnen besitzen, sondern:

»I attempt, therefore, to argue that the serious acceptance of the principle that personal representation must be supplemented by representation of the unseen

<sup>11</sup> Dass jedoch politische EntscheidungsträgerInnen wohl auch (nur) »people« sind in dem Sinne, dass sie nicht die Welt als solche, sondern »nur« Bilder im Kopf haben, fand nicht Lippmanns (1922) Aufmerksamkeit (vgl. dazu Weller 2002).

facts would alone permit a satisfactory decentralization, and allow us to escape from the intolerable and unworkable fiction that each of us must acquire a competent opinion about all public affairs« (Lippmann 1922: 31).

Dass dieses Problem für die Außenpolitik noch erheblich größer ist als für innenpolitische Fragen, in denen jede und jeder durch direkte Betroffenheit zwangsläufig über mehr Informationen und größere Kompetenz verfügt, ist offensichtlich, was auch erklärt, dass Lippmanns Buch für die Themenstellung *Außenpolitik* und öffentliche Meinung eine besondere Bedeutung erlangt hat. Mit ihm wird das machiavellistische Denken in der Außenpolitik tradiert, prägend für fast alle nachfolgenden Erörterungen, die in angeblicher Kenntnis der »richtigen« Außenpolitik zur Existenzsicherung des Staates und der jeweils aktuellen Herrschaftsverhältnisse (vgl. auch Krippendorff 1963) gegen den demokratischen Einfluss der Öffentlichkeit argumentieren und dies mit deren mangelnder Informiertheit und daher zwangsläufiger Inkompetenz der Bevölkerung begründen.

#### 4.2 Die öffentliche Meinung im Dienste der Außenpolitik

Das außenpolitische Denken in den Kategorien Machiavellistischer Außenpolitik konnte sich vor allem in den USA verbreiten und etablieren. Dies lässt sich exemplarisch veranschaulichen an einem Buch des amerikanischen *Council on Foreign Relations* von 1949. »Deeply concerned with the need, in this critical state of world affairs, for a better understanding both at home and abroad of the aims of American foreign policy« (Bidwell 1949: ix), machten sich Journalisten, Mitarbeiter des *State Department*, des *Department of Army* und einige Experten, »who had specialized in the psychology of American public opinion in its relation to the democratic process« (Bidwell 1949: vii) Gedanken über das Zusammenwirken von »Public Opinion and Foreign Policy« (Markel 1949). Den Autoren ging es vor allem darum, auf welche Weise die amerikanische Bevölkerung, aber auch die Weltöffentlichkeit, von den guten außenpolitischen Absichten und Plänen der amerikanischen Regierung überzeugt werden könnte. »We must have a foreign policy that will win the support of an enlightened public at home and convince peoples abroad that our motives are good« (Markel 1949: 227). Die dahinterstehende außenpolitische Gesamtstrategie könne aber nur erfolgreich sein, wenn es gelinge, die Unterstützung der öffentlichen Meinung hierfür zu gewinnen. Weil dieser die Kompetenz fehle, sei

eine starke Führung notwendig. »These are days when leadership is sorely needed to bring light into the dark areas of ignorance and the darker areas of prejudice« (Markel 1949: 224). Aus diesem Grund dürfe es keinen unabhängigen Einfluss der Bevölkerung auf die Außenpolitik geben, sondern notwendig sei die Führung der Meinungen und Einstellungen durch die Politik, die im Zweifelsfall aber auch gegen die öffentliche Meinung an ihrem für richtig erachteten Kurs festzuhalten habe:

»The leader – be he President or Secretary of State or Congressman – must hear the voice of the people and he must heed it, but if he is really a leader *he will direct it also*. For a leader must lead, he must not follow or be pushed onward from behind. He must decide what is, according to his best judgment, the right course and he must follow that course, regardless of what the polls may reveal or what the commentators may shout« (Markel 1949: 225, meine Hervorh.).

Die strategischen Überlegungen in diesem Buch gehen so weit, ein »information-propaganda-cultural program« (Markel 1949: 215) zu entwerfen. Es soll von einem »coordinator of all the opinion operations« (Markel 1949: 222) geleitet werden, der die Einheitlichkeit der außenpolitischen Informationspolitik der Regierung zu gewährleisten habe, damit die Bevölkerung nicht durch verschiedene Meinungen über die Außenpolitik verwirrt werde und darunter die öffentliche bzw. weltweite Unterstützung der amerikanischen Außenpolitik zu leiden habe:

»His is the task of analyzing and synthesizing public opinion, so that he can inform the government, so far as it is possible, as to what the nation is thinking, not for the purpose that public opinion shall be followed unquestioningly, but for the purpose that the grave problems of opinion shall be better understood« (Markel 1949: 224).

Der Zusammenhang von öffentlicher Meinung und Außenpolitik wurde erörtert als ein Problem, wie sich die Öffentlichkeit beeinflussen ließe, um damit Einschränkungen der außenpolitischen Handlungsfreiheit zu entgegen und damit die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Außenpolitik zu schaffen. Die zwei zentralen Prämissen dieser Herangehensweise sind das von einer Regierung, unabhängig von den Interessen der Gesellschaft entwickelte bzw. zu entwickelnde Wissen, welche Ziele die staatliche Außenpolitik zu verfolgen habe (Existenz- und Herrschaftssicherung), und die Annahme einer außenpolitisch inkompetenten Bevölkerung, welche in den meisten Fällen durch eine gezielte Informationspolitik zu der erwünschten – »richtigen« – Meinung und dem sogenannten »nationalen Interesse« dienenden außenpolitischen Einstellungen gebracht werden könne. In Kennt-

nis der richtigen Außenpolitik wird die öffentliche Meinung zum Mittel für den Erfolg dieser Politik. Dieses Denken in den Kategorien Machiavellistischer Außenpolitik bestimmte nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur den regierungsnahen Elitendiskurs in den USA, sondern auch die wissenschaftliche Debatte. Gefragt waren dabei nicht die Prinzipien und Möglichkeiten für eine demokratische Außenpolitik, sondern wie sich außenpolitische Ziele *trotz* einer demokratischen Öffentlichkeit, die sich auch für die internationale Politik interessiert, verfolgt werden könnten. Seiner Einführung stellte Markel (1949) die Erläuterung voran:

»This chapter appraises the power of public opinion as an *instrument* of foreign policy; it points out our failure to use that instrument as it can and must be used; and outlines the problem of building a better opinion in its two aspects – first, at home, and second, abroad« (Markel 1949: 1, meine Hervorh.).

Diese in starkem Maße auf die Umsetzung Machiavellistischer Außenpolitik gerichteten Überlegungen hatten ihre Entsprechung auch in den zeitlich parallel entwickelten theoretischen Ansätzen, insbesondere bei Almond (1950) und Morgenthau (1948).

#### 4.3 Almond: The American People and Foreign Policy

Geht man vom sogenannten »Almond-Lippmann-Konsens« (Holsti 1992) aus, stellte offenbar Almonds Buch »The American People and Foreign Policy« von 1950 den wichtigeren oder stärker beachteten wissenschaftlichen Beitrag zum damals dominierenden außenpolitischen Denken dar im Vergleich zu Morgenthaus Buch »Politics Among Nations«, das auch nur in einzelnen Abschnitten speziell auf Außenpolitik eingeht. Almonds Buch muss vor allem vor dem Hintergrund der sich – besonders für die USA – sehr rasch verändernden internationalen Situation nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gelesen werden. Dabei spielten für Almond auch die neuen Gefahren der Atomwaffen eine wichtige Rolle. Die damit erhöhte Existenzgefährdung des Staates verlangte seiner Meinung nach in verstärktem Maße, außenpolitische Entscheidungen unabhängig von der öffentlichen Meinung zu verfolgen. Dabei argumentiert er ähnlich wie schon Lippmann (1922):

»There are inherent limitations in modern society on the capacity of the public to understand the issues and grasp the significance of the most important problems

of public policy. This is particularly the case with foreign policy where the issues are especially complex and remote« (Almond 1950: 5).

Wie schon bei Machiavelli wird daraus der Schluss gezogen, dass der außenpolitischen Zielerreichung Priorität gegenüber den Anforderungen demokratischer Prinzipien einzuräumen ist. Nach Almonds Auffassung muss deren *unmittelbare Gültigkeit* für die Außenpolitik deutlich *eingeschränkt* werden:

»The treatment of problems of public opinion and foreign policy in the United States has been obscured and distorted by ethical bias and inhibition. All political systems have their myths, and democracies are not exceptions in this regard. The democratic myth is that the people are inherently wise and just, and that they are the real rulers of the republic. These propositions do have meaning; but if they become, as they do even among scholars, matters of faith, then scientific progress has been sacrificed in the interest of a morally satisfying demagogy« (Almond 1950: 4).

Empirisch macht er seine Ablehnung »demokratischer Außenpolitik« nicht nur an der Uninformiertheit der Bevölkerung, sondern auch an ihrer Sprunghaftigkeit und den extremen Meinungsschwankungen fest, die schon durch mehr oder weniger unbedeutende Ereignisse ausgelöst werden könnten:

»Perhaps the gravest general problem confronting policy-makers is that of the instability of mass moods, the cyclical fluctuations which stand in the way of policy stability« (Almond 1950: 239).

Auch für Almond (1956) hängt die Meinung der »mass public« – im Gegensatz zur »attentive public« – eng zusammen mit den in den Massenmedien zur Verfügung gestellten Informationen. Diese tragen seiner Auffassung nach wesentlich zur öffentlichen Meinung bei:

»The mass public, fed by the mass media, is generally uninformed about national security policy issues. It responds to these issues with moods. It looks at headlines in the press, or listens to news over the radio for *cues* for *mood* responses in public discussion of foreign policy. It does not listen to the content of discussion but to its tone. A presidential statement that a crisis exits will ordinarily be registered in the form of apprehension. A reassuring statement will be received with complacency reactions. In both cases the reaction has no depth and no structure. For persons responsible for the making of security policy these *mood* impacts of the mass public have a highly irrational effect. Often public opinion is apathetic when it should be concerned, and panicky when it should be calm« (Almond 1956: 376, Hervorh. dort).

Almonds (1956) Schlussfolgerungen aus dieser Situation unterscheiden sich dennoch grundlegend von denen Lippmanns (1922), denn er thematisiert das demokratische Dilemma der internationalen Politik<sup>12</sup> als »utmost strain on our capacity to make and maintain a foreign policy which is both democratic and effective« (Almond 1956: 372). Seine spezifische Aufmerksamkeit gilt hier der Sicherheitspolitik, dem Feld, dessen mögliche Demokratisierung in der Regel am vehementesten bestritten wird. Doch Almond erkennt Fortschritte und Verbesserungen bei der öffentlichen Aufmerksamkeit und Kompetenz für die Außenpolitik (vgl. Almond 1960: Introduction), sodass er in einem Vortrag am *Army War College* 1956 ein Programm entwirft, wie sich die demokratischen Grundlagen der amerikanischen Sicherheitspolitik verbessern ließen:

»A sound program of public opinion development in the field of national security policy would have as its main aim *the creation of an attentive public competent to handle the issues of national security policy*. [...] In other words competence to handle military and security problems in their relation to foreign policy and other aspects of public policy must be introduced effectively into the processes of public opinion formation. We have to create depth in the public discussion of security problems. [...] It is only in this way that the strengths of a democratic political process – the interplay of free minds – can be introduced into the making of security policy. Without it, we are as vulnerable in the policy-making sphere, as the lack of an essential weapons system might make us in the military sphere« (Almond 1956: 377f, meine Hervorh.).

Diese sehr ambitioniert klingenden Überlegungen haben nur in einer stark abgewandelten – und aus normativer Perspektive konträren – Form eine Verwirklichung erfahren. Insbesondere seit sich die Ansicht durchgesetzt hat, der Vietnam-Krieg sei für die USA nicht an der Front, sondern zuhause – aufgrund der öffentlichen Meinung – verloren worden (vgl.

---

12 Eine mittelfristig erfolgreiche Außenpolitik ist nicht zu jedem Zeitpunkt demokratisch mehrheitsfähig. Außenpolitische Entscheidungen können folglich in das Dilemma zwischen außenpolitischer Zielerreichung und demokratischer Partizipation geraten. Dieses demokratische Dilemma ist jedoch kein spezifisches Problem von Außenpolitik, sondern ein prinzipielles aller demokratischen Regierungsformen. Als »System Effectiveness versus Citizen Participation« kennzeichnet Dahl (1994) es als grundlegendes demokratisches Dilemma, welches sich besonders durch den im Zuge demokratischer Transformationen territorial ausdehnenden Einflussbereich demokratischer Entscheidungen zunehmend verschärft und damit besonders in bezug auf die Außenpolitik Relevanz besitzt. Zu den unterschiedlichen Beschreibungen dieses Dilemmas vgl. Czempiel (1968), Mutz (1978: Kap. 4), Köchler (1986), Russett (1989), Alden/Schurmann (1990), Greven (1993), Goldmann/Robertson (1995: 223f), Weller (1999) und Zürn/Zangl (1999).

Page/Shapiro 1992: 221–284), hat sich die Aufmerksamkeit der US-amerikanischen Präsidenten für die öffentliche Meinung massiv erhöht. Sie folgen dabei allerdings nicht dem demokratietheoretisch begründbaren, bezogen auf die aktuelle Wirklichkeit aber eher naiv anmutenden Modell des »Educating the Public« (Page/Shapiro 1992: Kap. 9), sondern einem Demokratieverständnis, das dem Denken in Machiavellistischer Außenpolitik entspricht.

Gerade wenn Entscheidungen über militärische Interventionen und Bereitschaft zur Kriegführung anstehen, suchen US-amerikanische Präsidenten nicht die demokratische Debatte zur Prüfung und Abwägung von Bedrohungsausmaß, Handlungsmöglichkeiten, außenpolitischen Zielen und Risiken unterschiedlicher Strategien (vgl. Gelb/Slaughter 2005). Sie intensivieren zwar ihre Informationspolitik, aber dies allein mit dem Ziel, eine gegen ihre Außenpolitik gerichtete Mehrheitsmeinung zu verhindern (vgl. Western 2005).<sup>13</sup> Während Almond (1956) die Möglichkeit mit in Betracht zog, außenpolitische Problemstellungen im Atomzeitalter der interessierten Öffentlichkeit verständlich machen zu können, setzen die amerikanischen Präsidenten in aller Regel auf Machiavellistische Außenpolitik: Sie betreiben größten Aufwand, der Bevölkerung eine außenpolitische Bedrohung zu vermitteln (vgl. Kaufmann 2004) sowie in der öffentlichen Meinung eine Kriegs- und Interventionsbereitschaft hervorzurufen, um durch große innenpolitische Zustimmung die eigene Herrschaft zu sichern und mit breiter öffentlicher Unterstützung Krieg führen zu können (vgl. Hersh 2004: 149).

Während sich also das wissenschaftliche Denken über die normativen Anforderungen und empirischen Rahmenbedingungen der Außenpolitik ausdifferenziert hat, scheint das außenpolitische Denken in der US-Administration in einer starken machiavellistischen Tradition verhaftet zu bleiben.<sup>14</sup> Dies zeigt sich sowohl an der ausgeprägten Neigung zu militärischen

<sup>13</sup> Der ehemalige NATO-Sprecher Jamie Shea beschreibt seine Aufgabe im Kosovo-Einsatz etwa so: »Und obwohl die Medien von der NATO-Operation nicht besonders überzeugt waren, bedienen wir uns der Medien, um dem einfachen Mann von der Straße unsere Botschaft zu übermitteln. Denn er ist derjenige, auf den es bei dieser Art von Operation ankommt, weil er uns in den Meinungsumfragen unterstützen muss« (Shea 2000: 215). Zur Analyse der öffentlichen Meinung in der Außenpolitik vgl. Weller (2000).

<sup>14</sup> »The obsession with power and the conviction that armies can produce the political outcome a nation's leaders desire is by no means an exclusively American illusion. It is a notion that goes back many centuries and has produced the main wars of modern times« (Kolko 2006: 174; vgl. auch Gurtov 2006).

Interventionen als auch am innenpolitischen Umgang der kriegsgeneigten Regierungen mit der demokratischen Öffentlichkeit und dem amerikanischen Parlament, dem die Entscheidungen über den Einsatz militärischer Mittel obliegen.

Auf welche Weise die amerikanischen Präsidenten sich immer wieder ihr Mandat zur Kriegführung verschafft haben, hat jüngst William Bader, ehemaliger stellvertretender US-Außenminister herausgearbeitet. Dabei spielten Fehlinformationen und amtliche Lügen eine wesentliche Rolle, um ein militärisches Vorgehen als unvermeidlich erscheinen zu lassen. Damit zielten die Präsidenten nicht nur auf hohe Zustimmungsraten in Meinungsumfragen, sondern auch auf ein möglichst unbeschränktes Mandat zur Kriegführung, welches der amerikanische Kongress dem Präsidenten erteilen muss (Bader 2006).

Die inzwischen auch in den USA öffentlich vorgebrachte Kritik am Irak-Krieg (vgl. Der Derian 2004: 90f; Clarke 2004; Hersh 2004) ist der aktuelle Aufhänger, das hohe Demokratiedefizit US-amerikanischer Außenpolitik während der Bush-Administration zu thematisieren. Doch handelt es sich hierbei nur um den letzten offensichtlichen Fall Machiavellistischer Außenpolitik und den Ausfluss eines Tradition gewordenen Denkens: Die gut belegten Beispiele für die exekutiven Übergriffe auf die allein dem amerikanischen Kongress zustehende Entscheidung über Krieg und Frieden sind für Bader (2006) nicht nur G. W. Bushs Entscheidung zum Irak-Krieg 2003 (vgl. dazu Hippler 2003 sowie Hersh 2004: 189–230), sondern auch die verdeckten Aktivitäten der Regierung Roosevelt 1941 beim amerikanischen Eintritt in den Weltkrieg sowie Lügen und gefälschte Dokumente der Johnson-Administration 1964 auf dem Weg in den Vietnam-Krieg. Diese Tradition wurde mit dem Vorgehen der Bush-Administration, vom Kongress die Vollmacht zum Präventivkrieg gegen den Irak zu erhalten, noch einmal untermauert:

»Die Irak-Resolution war ein theatralisches Meisterwerk aus amtlichen Lügen, Vortäuschungen und absichtlichen Manipulationen von wichtigen Geheimdienstinformationen. [...] Diese rhetorischen Exzesse sind nicht das eigentlich Bedenkliche an Bushs Zugriff auf die Macht seit dem 11. September 2001. Viel bedenklicher ist der ständige Druck, den Präsidenten mit der souveränen Macht auszustatten, Kriege ohne die Autorisierung durch den Kongress zu beginnen und die Macht des Kongresses, Kriege zu erklären, als »bedeutungslose Formalität« anzusehen« (Bader 2006: 49).

Almonds (1956) Demokratisierungsidee für die US-amerikanische Außenpolitik wurde also in ihr Gegenteil verkehrt: Die Öffentlichkeit wird nicht nur von außenpolitischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, sondern gezielt belogen und manipuliert, um einer kriegs- und interventionsbereiten Außenpolitik öffentliche Zustimmung zu verschaffen, die sie auf demokratischem Wege nie gewinnen könnte. Diese Art des Umgangs mit der außenpolitischen Öffentlichkeit ist auch bei Morgenthau (1948) angelegt, allerdings nicht unter jener machiavellistischen Prämisse der Existenz- und Herrschaftssicherung des Staates, sondern mit dem Ziel des zwischenstaatlichen Ausgleichs und des Friedens.

#### 4.4 Morgenthau: Politics Among Nations

Hatte Lippmann (1922) angesichts der hochkomplexen Materie außenpolitischer Strategien keinerlei Möglichkeit gesehen, dass bei entsprechender Information und öffentlicher Aufmerksamkeit die Bevölkerung auch zu »richtigen« außenpolitischen Überzeugungen kommen könne, konnte Almond (1956) sich zumindest vorstellen, dass eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit der Bevölkerung zu größerer außenpolitischer Kompetenz verhelfen könnte. Markel (1949) präsentierte entsprechende praxisbezogene Überlegungen, in denen eine erfolgreiche amerikanische Außenpolitik von ihrer Unterstützung durch die öffentliche Meinung abhängig zu sein schien. In ähnlicher Weise war auch für Morgenthau (1948) die öffentliche Meinung unmittelbar in das politische Kalkül der Außenpolitik integriert. Morgenthau stimmt zwar mit Lippmann (1955) und Almond (1950) in der Einschätzung mangelnder strategischer Kompetenz der Bevölkerung in der Außenpolitik und der daraus resultierenden Notwendigkeit, dieser Informationen auch vorzuenthalten etc., überein, zieht daraus aber andere Schlüsse.

Für Morgenthau steht fest, dass die Außenpolitik den demokratischen Mechanismen nicht entzogen werden kann, weil demokratische Regierungen bei der nächsten Wahl auch an ihren außenpolitischen (Miss-)Erfolgen gemessen würden und vor allem, weil eine erfolgreiche Außenpolitik auch auf die Unterstützung der öffentlichen Meinung angewiesen sei. Weil jedoch auch bei Morgenthau (1948) »erfolgreiche Außenpolitik« nicht mit der bestmöglichen Umsetzung gesellschaftlicher Interessen in der internationalen Politik gleichgesetzt wird, sondern daran zu messen sei, ob sie »die

nationalen Interessen wahren und den Frieden erhalten« könne (Morgenthau 1963: 471), sei immer wieder mit einem fehlenden Rückhalt oder gar mit Opposition der eigenen Bevölkerung zur Außenpolitik zu rechnen.

In diesem Zwiespalt bezog nun aber Morgenthau (1963: 471–478) klare Position: In seinen »Neun Regeln« für eine »Erneuerung der Diplomatie« thematisierte er auch das Verhältnis zwischen Regierung und öffentlicher Meinung. Diplomatie hat seiner Ansicht nach besonders den Kompromiss anzustreben,<sup>15</sup> wofür er »vier grundlegende« und »fünf weitere Regeln« entwarf, letztere gekennzeichnet als »Fünf Voraussetzungen des Kompromisses« (Morgenthau 1963: 475). Die letzte dieser Voraussetzungen lautet: »Die Regierung ist Herr, nicht Sklave der öffentlichen Meinung« – was hier keiner empirischen Aussage, sondern einer von der Regierung zu befolgenden Regel entspricht.<sup>16</sup> Mit dieser normativen Aussage versucht Morgenthau (1963), das demokratische Dilemma internationaler Politik nicht nur aufzulösen, sondern zugleich eine Verbindung zwischen der Verfolgung nationaler Interessen und der Sicherung zwischenstaatlichen Friedens herzustellen. Um mit dem Mittel der Diplomatie dazu beizutragen, »geordnete und friedliche Beziehungen« (Morgenthau 1963: 463) zwischen souveränen Nationalstaaten aufrechtzuerhalten, ist seiner Ansicht nach vor allem die »Kompromissbereitschaft in nicht lebensnotwendigen Fragen« (Morgenthau 1963: 474) notwendig. Zu dieser wäre aber eine Regierung nur in der Lage, wenn sie nicht von der öffentlichen Meinung abhängig sei, sondern diese steuern könne:

»Das rationale Element guter Außenpolitik kann nicht von vornherein mit der Unterstützung einer öffentlichen Meinung rechnen, die eher dem Gefühl als der Vernunft folgt. Dies gilt besonders für eine Außenpolitik, deren Ziel der Kompromiss ist, und die daher auch Ziele der anderen Seite anerkennen und eigene Ziele aufgeben muss. Besonders Außenpolitik unter Bedingungen demokratischer Kontrolle und im Zeichen des Kreuzzugeifers einer politischen Religion verleitet Staatsmänner dazu, Elemente einer guten Außenpolitik dem Beifall der Massen zu opfern. Andererseits würde aber der Staatsmann, der solche Elemente auch gegen geringe Beeinflussung durch die Gefühlswellen der Öffentlichkeit verteidigen

---

15 »Die Diplomatie, mag auch vielen Menschen ihr Wirken wenig sympathisch erscheinen, ist nur ein Symptom des Machtkampfes zwischen souveränen Nationen, die danach trachten, geordnete und friedliche Beziehungen miteinander zu unterhalten« (Morgenthau 1963: 463).

16 »Die außenpolitisch Verantwortlichen können die früher erwähnten Grundsätze der Diplomatie nur dann befolgen, wenn sie auch diesen Grundsatz ständig im Auge behalten« (Morgenthau 1963: 477).

würde, sein Schicksal als politischer Führer besiegeln, damit aber auch das Schicksal seiner Außenpolitik, würde er doch die öffentliche Unterstützung verlieren, die ihn an die Macht gebracht und an der Macht erhalten hat. Der Staatsmann kann sich daher den Gefühlswelten der Öffentlichkeit nicht ergeben, sie aber auch nicht übersehen, er muss zwischen Anpassung an solche Gefühlsströmungen und ihrer Ausnützung für seine Politik geschickt das Gleichgewicht halten. Er muss führen. Er muss die höchste Tugend staatsmännischer Kunst erreichen, seine Segel nach dem Wind öffentlicher Stimmungen richten und dennoch mit ihrer Hilfe das Staatsschiff, sei es auch auf Umwegen und im Zickzackkurs, in den Hafen guter Außenpolitik führen« (Morgenthau 1963: 477f).

Morgenthau so ausführlich zu zitieren ist aus zwei Gründen erforderlich: Angesichts seiner Ausführungen über Anpassung an und Ausnützung der öffentlichen Meinung für die Außenpolitik wäre es verkürzend, nur die Regel von der Regierung als dem Herrn statt dem Sklaven der öffentlichen Meinung anzuführen, wie dies vielfach geschieht – Morgenthau war sich des Dilemmas einer demokratischen Außenpolitik sehr wohl bewusst. Zum zweiten scheint mir wichtig, dabei auch unmittelbar die in diesem Zusammenhang von Morgenthau benannten Ziele der Außenpolitik zur Kenntnis zu nehmen: nicht die rücksichtslose Verfolgung nationaler Interessen, sondern der Kompromiss und eine immer wieder erwähnte »gute Außenpolitik«, die inhaltlich klar bestimmt ist,<sup>17</sup> machen deutlich, dass hier zumindest der Versuch einer vermittelnden Position unternommen wurde. Die »Abschließende Bemerkung« in seinem Buch »Macht und Frieden«, die unmittelbar dem obigen Zitat folgt, beginnt mit der Formulierung: »Der Weg zum internationalen Frieden, der hier vorgezeichnet wurde« (Morgenthau 1963: 478) – sie ist deutlicher Ausdruck dessen, was seiner Meinung nach eine »gute Außenpolitik« ausmacht.

Wenn Morgenthau (1963) hier versucht, sowohl die Verfolgung nationaler Interessen mit der Sicherung zwischenstaatlichen Friedens vereinbar zu machen, als auch die öffentliche Meinung in sehr spezifischer Art und Weise in diese Konzeption von Außenpolitik mit einzubeziehen, scheint er in gleich doppeltem Gegensatz zu dem zu stehen, was Machiavellistische Außenpolitik kennzeichnet. Frieden durch ausgleichende internationale Beziehungen und nicht die Existenz- und Herrschaftssicherung des eigenen Staates sind oberste Ziele dieser Außenpolitik. Doch in seiner Vor-

17 »Die Unfähigkeit der heutigen Diplomatie, das Problem, von dessen Lösung die Erhaltung des Friedens abhängt, zu erkennen, geschweige denn zu lösen, ist die zwangsläufige Folge ihrer Methodik [...] – eine solche Diplomatie ist mehr Belastung als Gewinn für die Sache des Friedens« (Morgenthau 1963: 470).

stellung über die Rolle demokratischer Beteiligung an der Außenpolitik geht Morgenthau letztlich sogar über Machiavelli und Tocqueville hinaus, die demokratische Mitsprache in der Außenpolitik nur verhindern wollten. Bei Morgenthau stattdessen wird die öffentliche Meinung als von der Staatsführung manipulierbare Ressource in den Dienst der Außenpolitik von »Staatsmännern« gestellt und damit vollständig instrumentalisiert (vgl. auch Markel 1949: 1). Außerdem zielt Morgenthaus Vorstellung auch darauf, die Bevölkerung über Außenpolitik nur ausschnittshaft zu informieren. Ohne Kenntnis dessen, welche Themen und Fragen zu außenpolitischer Entscheidung anstehen, ist aber eine demokratische Mitwirkung oder gar die Einflussnahme von Bevölkerung und Öffentlichkeit auf Außenpolitik überhaupt nicht möglich. Eine möglichst uneingeschränkte Öffentlichkeit außenpolitischer Entscheidungsprozesse ist aber aus Morgenthaus Sicht mit einer auf den Frieden zielenden »Erneuerung der Diplomatie« nicht vereinbar (vgl. Morgenthau 1963: 463–470).

»Das Übel der Publizität« sieht Morgenthau als ein Merkmal der modernen Diplomatie, »wodurch sich die Aussichten für den Frieden nicht verbessern, sondern verschlechtern« (Morgenthau 1963: 463). Ihm geht es dabei vor allem um die Chancen für Verhandlungserfolge, die nicht durch Propagandaschlachten, mit denen sich die Beteiligten kompromissunfähig machen, vereitelt werden sollen. Zudem werden nach Ansicht von Morgenthau aber auch internationale Spannungen verschärft, wenn die Außenpolitik der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht wird:

»Die öffentlich betriebene Diplomatie ist aber nicht nur für den Abschluss von Vereinbarungen, ja sogar für Verhandlungen über Vereinbarungen ungeeignet, Tagungen in der Öffentlichkeit tragen meist auch noch dazu bei, die internationale Lage zu verschlechtern. Jede Propagandaschlacht stärkt die einzelnen Delegationen und ihre Nationen noch in der Überzeugung, dass sie selbst absolut recht, die anderen absolut unrecht haben und dass die Kluft zwischen beiden so tief und so breit ist, dass sie mit den traditionellen Mitteln der Diplomatie nicht überbrückt werden kann« (Morgenthau 1963: 465f).

Hier stehen sich demokratisches Erfordernis und das außenpolitische Ziel zwischenstaatlichen Friedens unvereinbar gegenüber, und auf ähnliche Gefahren für das friedliche Zusammenleben der Völker macht Morgenthau auch im Zusammenhang seiner Erörterung über die Existenz einer »öffentlichen Weltmeinung« aufmerksam (Morgenthau 1963: Kap. 15): Da »überall in der Welt die öffentliche Meinung hinsichtlich internationaler Angelegenheiten durch die Kräfte der Innenpolitik geformt wird«

(Morgenthau 1963: 232) und es »in der moralischen und politischen Sphäre kein Pendant zu der technischen Einheit der Welt gibt« (Morgenthau 1963: 234), müsse die Beachtung der nationalen öffentlichen Meinungen in der Außenpolitik eher zur Verschärfung von Konflikten als zu diplomatischen Kompromissen beitragen. Zum Teil sei diese national ausgerichtete öffentliche Meinung<sup>18</sup> auch darauf zurückzuführen, dass Regierungen – im Morgenthauschen Sinne – versuchten, auf die Öffentlichkeit in ihren Staaten Einfluss zu nehmen. Doch macht Morgenthau noch auf andere Faktoren aufmerksam, die dazu führten, dass sich die »verschiedenen nationalen öffentlichen Meinungen verhärt[en] und ihre Ausschließlichkeitsansprüche verstärk[en], anstatt sie in eine öffentliche Meinung der Welt zu verschmelzen« (Morgenthau 1963: 236). Hierzu gehören die »partikularen weltanschaulichen, moralischen und politischen Perspektive[n]« (Morgenthau 1963: 235), die den Nachrichten von der internationalen Politik jeweils unterschiedliche Bedeutungen begeben würden:

»Die unterschiedlichen Perspektiven werden nicht nur dieselbe Information färben, sondern sie werden auch die Auswahl dessen, was aus der unzähligen Zahl der täglichen Ereignisse überall in der Welt einen Nachrichtenwert hat, beeinflussen. [...] Dieselbe Zeitungsnote und dieselbe Idee bedeuten für einen Amerikaner, einen Russen und einen Inder etwas Verschiedenes, denn jene Zeitungsnote und jene Idee hatten einen geistigen Prozess der Wahrnehmung, Aufnahme und Filterung zu durchlaufen, der durch verschiedene Erfahrungen bedingt ist und durch die verschiedenen Konzeptionen dessen geprägt ist, was wahr, gut und politisch wünschenswert und ausführbar ist« (Morgenthau 1963: 235f).

Damit greift Morgenthau die Überlegungen und Hinweise auf, die schon Lippmann (1922) als unüberwindliche Hindernisse für ein kompetentes Wissen der Bevölkerung über internationale Politik dargestellt hatte. Sowohl die kognitiven Wahrnehmungsprozesse als auch der Einfluss national geprägter Medienberichterstattung tragen aber dazu bei, einer Staatsführung eine Machiavellistische Außenpolitik zu gestatten, denn die öffentliche Meinung ist dadurch in starkem Maße steuerbar. Gerade in Fragen, zu denen breite öffentliche Debatten stattfinden, wird heute nicht die Abschottung der Öffentlichkeit von der Außenpolitik betrieben, sondern gezielte Informationspolitik, mit der eine Regierung versucht, Themen zu setzen, Bedrohungsgefühle hervorzubringen, politische Ziele auszugeben

18 »Im Grunde genommen unterstützt in allen Ländern das überwältigende Gewicht dieser Meinung das, was die jeweiligen Regierungen in ihren Beziehungen zu fremden Regierungen als das nationale Interesse betrachten« (Morgenthau 1963: 235).

und mit der Erzeugung einer bestimmten öffentlichen Meinung sich selbst Handlungszwänge zu schaffen, um in der Außenpolitik die eigenen Interessen verfolgen zu können.

## 5 Der »war on terror« als Machiavellistische Außenpolitik

Der von der US-amerikanischen Regierung ausgerufenen »war on terror« zeigt – soweit uns die Geheimhaltung entsprechende Einblicke erlaubt – in exemplarischer Weise, wie die Denktradition Machiavellistischer Außenpolitik heute umgesetzt werden kann. Die Konstruktion einer niemals völlig zu beseitigenden – äußeren wie inneren – Bedrohung (vgl. Mueller 2005: 221–224; Weller 2005b: 337f; Korb/Wadhams 2006: 3f) schafft eine anhaltende Rechtfertigung für jede Form militärisch-interventionistischer Außenpolitik, für die Geheimhaltung zentraler Informationen und Entscheidungsgründe sowie für eine größtmögliche außenpolitische Handlungsfreiheit der Regierung. Mit Hinweis auf eine aktuelle Existenzgefährdung von Staat und Herrschaft gelang es der Administration für lange Zeit, eine kontroverse Debatte im eigenen Land über ihre Außenpolitik zu verhindern und damit im Inneren große Folgebereitschaft in ihrem »war on terror« hervorzurufen – oder wie Machiavelli sagen würde, Müßiggang und Zwistigkeit zu verhindern. Und mit ihrem militärischen Vorgehen in Afghanistan und im Irak stellt die US-Regierung dann auch in ihrer Außenpolitik genau jene Kriegs- und Interventionsbereitschaft unter Beweis, wie sie der Denktradition Machiavellistischer Außenpolitik entspricht.

Auf die manipulativen Öffentlichkeitsstrategien zum Erhalt eines Kriegsmandats gegen den Irak wurde oben schon eingegangen. Die US-Administration folgte dabei in starkem Maße dem Verständnis von Außenpolitik und öffentlicher Meinung, wie es sich bei Morgenthau (1948) findet, allerdings nicht zur Erzielung von Kompromissen und zur Sicherung des Friedens, wie es einer Morgenthauschen Außenpolitik entsprochen hätte. Vielmehr folgt sie sowohl nach außen wie nach innen Machiavellistischer Außenpolitik und überdehnt dabei noch die empfohlene Unabhängigkeit außenpolitischer Entscheidungen von demokratischen Einflüssen bis hin zu einer Instrumentalisierung von außenpolitischer öffentlicher Meinung zur Entmachtung des Parlaments und zur eigenen Populäritätssteigerung.

Es ist möglicherweise gerade diese Überdehnung Machiavellistischer Außenpolitik, die inzwischen, seit die Erfolglosigkeit des Irak-Krieges unübersehbar geworden ist, zu einer inneramerikanischen Debatte über die Entdemokratisierung kriegerischer US-Außenpolitik geführt hat. So haben im vergangenen Jahr beispielsweise Leslie H. Gelb und Anne-Marie Slaughter neue gesetzliche Regelungen vorgeschlagen, die über jene der *War Powers Resolution* von 1973 hinausgehen sollten, weil diese offensichtlich keine ausreichende Handhabe gegen Machiavellistische Außenpolitik bietet: »We propose a new law that would restore the Framers' intent by requiring a congressional declaration of war in advance of any commitment of troops that promises sustained combat« (Gelb/Slaughter 2005: 2).<sup>19</sup> Davon erhoffen sie sich nicht nur eine bessere Abwägung der Ziele und Risiken kriegerischer Außenpolitik, sondern auch die Verhinderung all jener Regierungsstrategien, mit denen demokratische Einflüsse auf die Außenpolitik behindert werden sollen.

Ob diese Bemühungen am Ende die erhoffte Auswirkung haben werden, dass der US-amerikanischen Außenpolitik mithilfe demokratischer Mittel engere Grenzen gesetzt werden können, ist unsicher. Zwar ist die zunehmende Debatte ein deutliches Zeichen dafür, wie klar inzwischen im Zuge des US-amerikanischen »war on terror« die Entmachtung der Legislative und die Ausschaltung oder Manipulation demokratischer Einflüsse auf die Außenpolitik durch den US-Präsidenten wahrgenommen wird (vgl. Rudolf 2006: 14; Leggewie 2005). Doch lassen sich bisher keine Anzeichen für einen außenpolitischen Demokratisierungsschub erkennen.

Zweifellos hat sich die Balance zwischen Exekutive und Legislative hinsichtlich der Durchsetzung sicherheitspolitischer Ziele in der amerikanischen Außenpolitik immer wieder verändert (vgl. Wilzewski 1999; Hils/Wilzewski 2006). Während die *War Powers Resolution* 1973 eine Phase so genannter imperialer Präsidentschaft beendete und sich auch in den 1980er Jahren eine steigende Selbstbehauptung des Kongresses in Fragen der amerikanischen Sicherheitspolitik beobachten lässt (vgl. Wilzewski 1999: 2000: 41), kann das Verhalten des Kongresses ab Mitte der 1990er

<sup>19</sup> »The president would be required to present to Congress an analysis of the threat, specific war aims, the rationale for those aims, the feasibility of achieving them, a general sense of war strategy, plans for action, and potential costs. For its part, Congress would hold hearings of officials and nongovernmental experts, examine evidence of the threat, assess the objectives, and explore the drawbacks of the administration's proposal. A full floor debate and vote would follow« (Gelb/Slaughter 2005: 2).

Jahre als eine erneute »Kultur der Unterordnung« (Hils/Wilzewski 2006: 68ff) gekennzeichnet werden, die sich – wie Hils und Wilzewski (2006) zeigen können, besonders stark bei einer von der Partei der Republikaner dominierten Legislative zeigt. Diese Kultur lässt dem Präsidenten ein Maß an außenpolitischer Handlungsfreiheit, gerade bei Maßnahmen der Kriegs- und Interventionsbereitschaft, wie es Machiavelli und Tocqueville eingefordert hatten und auch Bill Clinton für sich in Anspruch nahm (vgl. Rudolf 2000: 319ff; Schafer/Walker 2006).

In noch größerem Maße hat nun aber seit dem 11. September 2001 die demokratische Kontrolle der US-amerikanischen Außenpolitik abgenommen, besonders sichtbar in den Entscheidungsprozessen bezüglich des Afghanistan-Einsatzes und des Irak-Kriegs (vgl. Hersh 2004: 231–279). Dies führt Hils und Wilzewski (2006) in ihrer systematischen Suche nach einer Erklärung dafür, dass das amerikanische Parlament sich in Fragen militärischer Interventionspolitik dem Präsidenten unterordnet, zu der Einschätzung, der amerikanische Kongress habe »im Vorfeld des Präventivkriegs gegen den Irak in einer Weise eine Politik der institutionellen Selbstaufgabe betrieben, wie sie kaum noch zu überbieten war« (Hils/Wilzewski 2006: 73). Zwar konnte sich die Regierung auf eine mehrheitliche Zustimmung zum militärischen Vorgehen gegen Saddam Hussein berufen. Allerdings setzte dies eine entsprechende Medienkampagne voraus, bei der sich die Regierung genau jener Techniken bediente, die ihr in der modernen Mediendemokratie offen stehen, um die außenpolitische öffentliche Meinung zu manipulieren.<sup>20</sup> Dem haben sich in den USA weder wichtige, traditionsreiche Medien (vgl. Kellner 2005: 63ff) noch größere Teile der Wissenschaft, die sich mit internationaler Politik, Friedens- und Konfliktforschung, Völkerrecht oder Medienforschung beschäftigen, entschieden entgegengestellt (vgl. Der Derian 2004).

Verständlich ist dies nur vor dem Hintergrund der in den USA konstruierten Bedrohungslage und einer Denktradition, die Außenpolitik primär als ein nationales Existenzsicherungsprogramm in einem machiavellistischen Sinne versteht. Dass auf die Terroranschläge des 11. September

---

20 Der ehemalige NATO-Sprecher Jamie Shea beschreibt etwa ein Element der Öffentlichkeitsstrategie so: »Diplomatische Bemühungen sind erforderlich, um die Öffentlichkeit langsam mit der Notwendigkeit des Militäreinsatzes vertraut zu machen. [...] Das Scheitern der diplomatischen Bemühungen ist auf dem Weg zur Legitimierung des Streitkräfteinsatzes ein wichtiger Schritt. Konflikte sind in der Öffentlichkeit stets unpopulär. Die durch sie geschaffenen Unwägbarkeiten lassen sich nur durch das Argument entkräften, man habe keine andere Wahl« (Shea 2000: 209).

2001 mit Krieg reagiert wurde, entspricht ebenso dem Denken in Machiavellistischer Außenpolitik wie die parallele Ausschaltung demokratischer Einflüsse und Debatten über die beste Außenpolitik – durch die Übertreibung von Bedrohungen (vgl. Mueller 2005). Dabei zeigt sich erneut die enge Verwobenheit der zwei Elemente Machiavellistischer Außenpolitik in ihrer aktuellen Umsetzung durch die derzeitige US-Administration. Der »Krieg gegen den Terror« bringt ganz offensichtlich mehr neue Gefahren hervor, als er zu bannen in der Lage ist, und verschlingt zudem einen Umfang an Ressourcen, der in keinerlei rationalem Verhältnis zu den abschätzbaren Gefahren steht (Mueller 2005). Aber es ist nicht diese Form einer rationalen Definition so genannter »nationaler Interessen«, von der die US-amerikanische Außenpolitik angeleitet wird. Im Falle von äußeren Bedrohungen, deren Art und Umfang heutzutage in starkem Maße durch die Informationspolitik von Regierungen mitbestimmt wird, scheint es vor allem die Denktradition Machiavellistischer Außenpolitik zu sein, die zu einem übereilten militärischen Vorgehen nach außen und innerer Entdemokratisierung der Außenpolitik führt.

## 6 Schluss

Stärker als autoritär regierte Staaten besitzen Demokratien eine Neigung zu friedlicher Außenpolitik, weil sowohl Normen wie Interessen einer demokratischen Gesellschaft nach zwischenstaatlichem Frieden verlangen und zu einer öffentlichen Meinung führen, die in aller Regel mehrheitlich gegen den Krieg eingestellt ist. In dieser Einschätzung zum Zusammenwirken von Demokratie und Außenpolitik sind sich die ansonsten so gegensätzlichen Positionen des liberalen Denkens auf der einen und des sogenannten »realistischen« Denkens auf der anderen Seite weitgehend einig. Kant (1795) erwartete bekanntlich von der demokratischen Kontrolle der auswärtigen Angelegenheiten die Verhinderung des Krieges, und genau diese kriegsabhängige Haltung der Bevölkerung brachte Vertreter der sogenannten »realistischen« Denkschule zu der Forderung, den demokratischen Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen über Krieg und Frieden möglichst eng zu begrenzen, wenn nicht gar auszuschließen, um eine strategisch ausgerichtete, erfolgreiche Außenpolitik betreiben zu können.

Gerade in der Verhinderung breiter Debatten zur amerikanischen Außenpolitik in Zeiten der Bedrohung liegt die Gefahr begründet, dass unhinterfragt und ungebremst ein Denken tradiert wird («Groupthink im West Wing»; vgl. Böckenförde 2005), welches ich hier als »Machiavellistische Außenpolitik« gekennzeichnet habe. Zwar haben sich mit dem Wandel politischer Öffentlichkeiten auch die außenpolitischen Herrschaftstechniken verändert und den Bedingungen und Möglichkeiten der massenmedialen Demokratie angepasst. Aber um so mehr scheint es heute außenpolitischen Eliten möglich zu sein, Problemstellungen der internationalen Politik zu existenziellen Gefährdungen des Staates hochzustilisieren und darauf mit Machiavellistischer Außenpolitik zu reagieren: mit gewaltvoller Überreaktion nach außen und der Manipulation demokratischer Einflüsse im Innern.

Dieses Muster außenpolitischen Handelns folgt nur zum Teil eigen-  
nützorientierten Rationalitäten.<sup>21</sup> In weit stärkerem Maße scheint ihm ein außenpolitisches Denken zugrundezuliegen, das so alt ist wie die Existenz staatlich organisierter Gesellschaften, die miteinander in Interaktion treten. Im Zuge der Demokratisierung von Herrschaftsformen hat es dann seine machiavellistische Form angenommen, weil nun eine spezifische Kombination des Umgangs mit den Ungewissheiten der internationalen Umwelt und den demokratischen Ansprüchen des innenpolitischen Umfelds erforderlich war. Machiavelli schlug vor, der Existenzgefährdung von Staat und Herrschaft durch eine offensive, im Zweifel auch kriegerische Außenpolitik zuvorzukommen und solche sicherheitspolitischen Entscheidungen der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung zu entziehen, um in jeder Situation außenpolitisch handlungsfähig zu bleiben.

Aus diesem Denk- und Deutungsmuster leiten sich dann außenpolitische Ziele, Interessen und Strategien ab, die der Bevölkerung als »nationales Interesse« vermittelt werden und damit auf der Grundlage verfügbarer Informationen kaum in Frage gestellt werden können. Diese Art der Außenpolitik muss aber jenen unverständlich bleiben, welche die Prämissen machiavellistischen Denkens nicht teilen und daher weder Anhänger einer immer kriegsbereiten Außenpolitik sind, noch die Außerkräftsetzung demokratischer Partizipation für solch fundamentale außenpolitische Entscheidungen befürworten. Dies trifft auf die Mehrzahl der EuropäerInnen zu, die häufig genug irritiert und kopfschüttelnd – und zugleich hilflos –

---

21 Ein wieder häufiger verwendeter Rationalisierungsversuch ist die Identifikation eines Militärisch-industriellen Komplexes (vgl. etwa Hartung/Donnelly 2003).

der US-amerikanischen Außenpolitik gegenüberstehen. Will Europa trotz unübersehbarer Kooperations- und Compliance-Schwächen der US-amerikanischen Außenpolitik (vgl. Nye 2003a) an seinem Plan der weiteren Institutionalisierung und Verrechtlichung der internationalen Politik festhalten (vgl. Krell 2003 und Voigt 2003), sollte es zumindest verstehen, in welchen Denkmustern sich die US-Administration bewegt und welche Logiken wichtige außenpolitische Handlungs- und Entscheidungshilfen liefern.

Die US-Außenpolitik steht internationalen Normen, Regelwerken und Institutionen nicht ablehnend gegenüber (vgl. Martins [2003: 369] Beschreibung eines »opportunistic multilateralism« sowie Hasenclever 2001: Kap. 5). Aber im Falle von Bedrohungen wird diese internationale Orientierung überlagert von einer nationalen Existenz- und Herrschaftssicherungsstrategie, bei der sich die US-Regierung nicht nur nach außen kooperationsunwillig zeigt, sondern auch nach innen die demokratischen Spielregeln außer Kraft setzt. Deshalb sind die Möglichkeiten, Machiavellistische Außenpolitik zurückzudrängen, eng begrenzt. Es ist wichtig, dieses außenpolitische Denken von seiner Tradition, Verankerung und Prägung her zu verstehen, will man Einfluss auf die US-amerikanische Außenpolitik – möglicherweise über die Stärkung transnationaler Öffentlichkeiten – nehmen. Der Streit um die richtige Außenpolitik entzündet sich jedoch zu meist an der Bewertung von Interessen oder an der Einschätzung konkurrierender Normen. Mehr Aufmerksamkeit sollte sich auf die dahinter liegenden Denktraditionen, Weltbilder und Ideologien (vgl. Bell 2002; Weller 2004; Frederking et al. 2005) richten, um Außen- und internationale Politik besser zu verstehen.