

Einige vorläufige Ergebnisse der vergleichenden Diskursanalyse

[aus: Boekle, H./Nadoll, J./Stahl, B. (2001): Europa: Eine Außenpolitik – viele Identitäten? Nationale Identität, Diskurse und die Außenpolitik von EU-Mitgliedstaaten; Papier für die IGAPHA-Tagung „Ergebnisse konstruktivistischer Analysen der internationalen Politik“, (Evangelische Akademie Hofgeismar, 8. - 10.10.2001), S. 16-31 (gekürzt)]

1. Diskursstruktur und -träger

Außenpolitik spielt in den Öffentlichkeiten der vier untersuchten Gesellschaften (D, F, NL, DK) traditionell eine geringe Rolle. Lange Zeit waren es ganz überwiegend Elitenkreise, in denen außenpolitische Themen diskutiert und entschieden wurden. Institutionell war dies durch die dominierende Rolle der Ministerialbürokratien, insbesondere des Außenministeriums, abgesichert. Es waren vor allem zwei Faktoren, die seit den 60er Jahren zu einer zunehmenden Bedeutung für die Gesellschaften – allerdings in sehr unterschiedlicher Weise – geführt haben: Zum einen die Europäisierung der Regierungssysteme (Ladrech 1994: 70) durch die dauerhafte Einbindung in das EU-System, zum anderen formative außenpolitische Ereignisse. Die Europäisierung der nationalen Regierungssysteme betraf naturgemäß vor allem die Europapolitik und vergrößerte in den Mitgliedstaaten die Zahl der institutionell eingebundenen Diskursträger. Erst in den 90er Jahren – ausgelöst vor allem durch die Maastricht-Referenden – kam es zu breiten europapolitischen Debatten auch in der Bevölkerung. In der Sicherheitspolitik ist dies anders. Hier waren es vor allem formative Ereignisse wie Kriege oder Bündnisfragen, die immer wieder zu Debatten führten, ohne allerdings große institutionelle Änderungen in der Bürokratie damit auszulösen.

1.1 Sicherheitspolitik: Contested vs. uncontested identities

In allen Staaten ist es grundsätzlich bei der vorherrschenden Rolle der Regierung als ‚*privileged storyteller*‘ in der Sicherheitspolitik und einer eher engen Diskursstruktur geblieben. Gleichwohl zeigen sich Unterschiede. So waren in Frankreich breite sicherheitspolitische Debatten sehr selten, was auf eine *uncontested identity* hindeutet. In Dänemark kam es nur gelegentlich, in den Niederlanden und Deutschland jedoch wiederholt zu solchen Debatten, die bestehende sicherheitspolitische Identität wurde hier häufiger herausgefordert. Die Chance zum diskursiven Wandel der Sicherheitspolitik war mithin größer.

In Dänemark hat das Parlament (*Folketing*) zwar eine vergleichsweise starke Stellung, aber auch hier waren außenpolitische Debatten eher selten und konsensgeprägt. Eine Ausnahme stellt die sogenannte „Fußnotenpolitik“ der 80er Jahre dar, als das Parlament die Regierung zwang, gegenüber der NATO Ausnahmeregelungen für Dänemarks Bündnis-

Preliminary findings

beteiligung durchzusetzen (Tonra 2001: 147). Bezeichnenderweise liegt die wichtige Debatte um die NATO-Mitgliedschaft schon weit zurück. In Frankreich kommt dem Staatspräsidenten aufgrund der Verfassungspraxis, die Sicherheitspolitik als ‚*domaine réservé*‘ zu behandeln, eine dominierende Rolle zu. Das Beispiel des 2. Golfkriegs belegt die sehr enge französische Diskursstruktur eindrücklich: Es war Mitterrand, der im engsten Beraterkreis den militärischen Einsatz gegen den Irak bekannt gab. Premier- und Außenminister waren allenfalls konsultiert worden, die *Assemblée Nationale* hatte hierüber nicht beraten, und der Verteidigungsminister trat ob der Entscheidung zurück. (Kimmel 1997: 26). Zwar gab es immer wieder öffentliche Diskussionen, z. B. über die NATO-Politik de Gaulles oder die *force de frappe*, und die Debatte über die Bosnienkriege belebten zweifellos den intellektuellen Diskurs über die französische Außenpolitik (Howorth 1994), änderten jedoch nichts an der sehr engen Diskursstruktur in der Sicherheitspolitik (Blunden 2000: 34).

Auch im niederländischen Fall zeigt sich die Öffentlichkeit in der Regel wenig an Außenpolitik interessiert. Die außenpolitische Elite ist relativ klein, und die formale Suprematie des Außenministers über die gesamte Außenpolitik gibt diesem eine herausragende Stellung im Institutionengefüge.¹ Formative Ereignisse führten allerdings öfter zu lebhaften gesellschaftlichen Debatten. Sei es die Dekolonisation Indonesiens, der Vietnamkrieg, die Stationierung von Mittelstreckenraketen oder die Geschehnisse um das Massaker von Srebrenica – all dies führte zu einem zunehmenden Interesse der Öffentlichkeit an sicherheitspolitischen Themen (Soetendorp 1989; Honig/Both 1997).

In Deutschland wird dies noch deutlicher. Der Golfkrieg und der Druck der Verbündeten, sich aktiv an der Befreiung Kuwaits zu beteiligen, lösten eine mehrjährige Debatte über deutsche *out of area*-Einsätze aus. Dabei fand die Sicherheitspolitik über die traditionellen Institutionen (Außenminister, Kanzler, Verteidigungsminister) hinaus breite Resonanz sowohl im Bundestag als auch in den Medien. Dass dies für Deutschland nichts Ungewöhnliches ist, bezeugen die gleichfalls lebhaften Debatten um die Wiederbewaffnung sowie (wenn auch eingeschränkter) um die Ostpolitik und die Mittelstreckenraketenstationierung. Die Diskursmacht des deutschen Außenministers ist – aufgrund der Vizekanzlerrolle in einer Koalitionsregierung – bedeutend, reicht jedoch nicht an den holländischen Fall heran, da der Verteidigungsminister als Angehöriger einer anderen Partei relativ selbständig ist. Sehr auffällig ist die herausragende Stellung des Bundesverfassungsgerichts, das in der *out of area*-Debatte und

¹ In den Niederlanden gilt neben dem Ressortprinzip, das dem Außenminister die Hoheit über die gesamte Außenpolitik verschafft, allerdings auch das Kabinettsprinzip, nach dem alle wichtigen Entscheidungen einschließlich solcher außenpolitischer Natur kollektiv gefällt werden müssen. Ein Prinzip wie das deutsche Kanzlerprinzip, welches dem Regierungschef die ultimative Entscheidungskompetenz auch in der Außenpolitik zuweist, kennt das niederländische Regierungssystem hingegen nicht.

Preliminary findings

mehr noch in der Debatte um die Ratifizierung des Vertrages zur Europäischen Union die letzte juristische Entscheidungsgewalt innehatte.

1.2 Europapolitik: Institutionelle Verbreiterung und Öffnung der Diskurse

Die Entwicklung in der Europapolitik ist eine andere. Die Europäisierung erfasste hier nicht nur die Bürokratien der einzelnen Staaten, sondern wirkte vor allem über die institutionellen Verfahren wie die Ratifikationen der europäischen Vertragswerke pluralisierend auf die Diskursstrukturen. Im Entscheidungssystem verbreiterte sich der Elitendiskurs durch den Zwang, verschiedene Ministerien, Interessenverbände und das Parlament (in Deutschland auch die Länderregierungen) einzubeziehen und mit den jeweiligen Instanzen in Brüssel und Straßburg zu vernetzen. In der Regel führte dies zu einer Stärkung von Koordinationsorganen wie dem niederländischen Ständigen Ausschuss für europäische Angelegenheiten oder dem SGCI, dem französischen interministeriellen Generalsekretariat (Lequesne 1993: 98ff.). Am stärksten fiel dieser Trend in Dänemark aus, wo das Parlamentskomitee regelmäßig und in wachsendem Maße Einfluss auf die Regierungsentscheidung im Rat nimmt (Dosenrode 2000: 388). In Deutschland – ohne etablierte Koordinierungsinstanz – ging der schleichende Machtverfall des Außenministeriums mit dem Bedeutungszuwachs anderer Ministerien, vor allem dem Finanzministerium, sowie des Kanzleramts einher (Siwert-Probst 1998). Dies rührt auch daher, dass durch die beständigen Aufwertungen des Europäischen Rates in den letzten 20 Jahren, nicht zuletzt in den Regierungskonferenzen, die Regierungsspitzen zu Lasten des Außenministeriums gestärkt wurden. So hat in den Niederlanden die Teilnahme des Premierministers am Europäischen Rat die außenpolitische Suprematie des Außenministers zwar nicht beseitigt, aber doch erheblich eingeschränkt. In Frankreich mochte die Angewohnheit Mitterrands, wichtige europapolitische Entscheidungen so lange wie möglich geheim zu halten (Haywood 1993: 281), abermals für eine enge Diskursstruktur sprechen. Allerdings hat sich die Regierung in Zeiten der *Cohabitation* gegenüber dem Staatspräsidenten etwas emanzipieren können, was zu einer ‚Doppelspitze‘ in der Außenvertretung Frankreichs und zu einer Aufwertung des Europaministers der Regierung geführt hat.

Die *Ratifikationsverfahren* machten eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente notwendig und haben zu einer stärkeren Politisierung der Europafrage beigetragen (Luthardt 1993). In den Niederlanden, wo die Koalitionsregierungen sich auf eine breite Parlamentsmehrheit stützen konnten und spezielle Anliegen der ‚*single issue*-Gruppen‘ frühzeitig von der Regierung berücksichtigt wurden, verlief dieser Prozess – trotz deutlich lauterer euroskeptischer Töne als je zuvor – vergleichsweise unproblematisch (Woyke 1992/93: 292-296).

Preliminary findings

Demgegenüber zeitigte er in Dänemark drastische Auswirkungen. Begünstigt durch häufige Minderheitsregierungen hatte sich das *Folketing* ohnehin schon eine starke Stellung in der Europapolitik erarbeitet. Mit den verfassungsmäßig gebotenen Referenden öffnete sich der Diskurs weiter und erfasste mit den Maastricht-Referenden die gesamte Gesellschaft. Das Abstimmungsergebnis des ersten Referendums 1992 offenbarte den extremen *elite-mass split* in der Europafrage zwischen Regierung, Parlament und Parteien auf der einen und Bevölkerung auf der anderen Seite (Thune 1993/94: 315; Petersen 1999: 48). In der Folge organisierte sich die Anti-Europa-Bewegung („*Folkebevægelsen mod EU*“ und „*Junibevegelsen*„) und es gelang ihr, wie das Euro-Referendum vom September 2000 abermals zeigte, sich erfolgreich als machtvoller Diskursträger außerhalb des Regierungssystems zu etablieren.

Auch in Frankreich erfuhr der bis dahin in der Regierungselite eher konsensual geführte Diskurs eine ungeahnte Öffnung, als Mitterrand beschloss, über die Verträge zur Europäischen Union ein Referendum abzuhalten. Im Ergebnis stärkte dies das vormals fast einflusslose Parlament (Mazzucelli 1997: 228).

In Deutschland gestaltete sich die Ratifizierung der Verträge zur Europäischen Union zunächst unproblematisch, da es der Exekutive im Vorfeld gelungen war, die Bundesländer durch eine Verfassungsänderung einzubinden. Zudem hatten sich die etablierten Parteien in der Europafrage im Ganzen einig gezeigt. Durch die Verfassungsänderung wurde allerdings die Stellung der Landesvertreter als Diskursträger in der Europapolitik maßgeblich gestärkt. Ausgelöst durch die Referenden in den Nachbarstaaten sowie die zögerliche Ratifikation im britischen Unterhaus entspann sich gleichwohl in der Medienöffentlichkeit eine lebhaft und zunehmend kritische Debatte vor allem um die Aufgabe der D-Mark, die bis in die späten 90er Jahre anhielt.

2. Identitätselemente, Argumentationsmuster und Diskursformationen

2.1 Die Bewahrung des Eigenen und die Furcht vor Fremdbestimmung

In allen untersuchten Staaten spielen gewisse Identitätselemente eine Rolle, die sich in ihrer Ausprägung und Wichtigkeit jedoch stark unterscheiden. Allen gemein ist das Element der nationalen Besonderheit und des Außergewöhnlichen, das in Frankreich („*exceptionnalisme*“), aber auch in Dänemark stark positiv besetzt ist (*pioneer country*). In Deutschland findet sich ein eher negativer Bezug („deutscher Sonderweg“), der sich in einer ausgeprägten Multilateralismusneigung in der Außenpolitik niederschlägt („Niemals allein!“). Eine große Bedeutung kommt für die einschlägigen außenpolitischen Diskurse in Deutschland daher auch Fremderwartungen zu, die innergesellschaftlich aufgenommen und argumentativ verwendet werden, um unilateralen Argumentationen eine Absage zu erteilen. Dementsprechend erscheint Euro-

Preliminary findings

pa in deutschen Diskursen nahezu konsensual als Bestimmung und Schicksalsgemeinschaft, was in den anderen Gesellschaften eher marginal ist.² Dafür figuriert die ‚Furcht vor Fremdbestimmung‘ und die ‚Bewahrung des Eigenen‘ sehr prominent in den drei anderen Staaten. Bei den französischen ‚*Souverainistes*‘, die in der Maastricht-Debatte eine weitergehende Integration ablehnten, und in Dänemark geschieht dies weitgehend konsensual durch die argumentativen Verknüpfung mit dem Konstrukt der Souveränität, die es zu bewahren gilt. Die dänische Anti-Europa-Bewegung konstruiert die EU seit der Maastricht-Debatte als Bedrohung nationaler Werte, und die EU erscheint als unmoralisch-zentralistische Bürokratie. In den Niederlanden drückt sich die Furcht vor Fremdbestimmung interessanterweise kaum als Furcht vor Europa, sondern als Furcht vor den „großen“ EU-Mitgliedstaaten aus, woraus sich eine weit geteilte Präferenz für Supranationalismus und starke Gemeinschaftsinstitutionen ergibt: Eine starke Kommission und ein starkes Parlament sichert ein „kleines“ Land wie die Niederlande vor einem ‚*directoire*‘ der Großen.

2.2 Europa als Markt und Vehikel

Wenn ‚Europa‘ in Abgrenzung zum eigenen Nationalen als das ‚Anderere‘ konstruiert wird, gewinnt die Frage nach der Beziehung zwischen beiden an Bedeutung. Neben der Bedrohung erscheint Europa in allen Staaten als Vehikel eigener Wertvorstellungen. Beispielhaft argumentierten die Befürworter des Maastrichter Vertrages in Frankreich (*intégrationnistes*) mit der Möglichkeit des Transfers der Ideale der französischen Revolution auf die europäische Ebene. Mit umgekehrter Wirkungsrichtung wird die europäische Integration seit den Römischen Verträgen auch als ein Mittel gesehen, um die Gesellschaften zu modernisieren und seine ökonomischen Institutionen wettbewerbsfähig zu machen. Im deutschen Diskurs findet sich die für selbstverständlich gehaltene Übertragung föderaler Strukturen auf Europa sowie eine Neigung, den eigenen Hang zur Verrechtlichung zu exportieren. Für die niederländischen Parteien ist die Vorstellung konsensual, dass Europa offen und freihändlerisch gestaltet werden muss, um den eigenen Wohlstand zu erhalten. Durch die europäischen Institutionen gelingt es den Niederlanden zudem, die mit der eigenen Identität eng verbundenen Ideen der universellen Geltung der Menschenrechte und der Entwicklungszusammenarbeit besser zur Geltung zu bringen. Hinzu tritt die Überzeugung von Europa als zivilisatorischem Instrument für den friedlichen Ausgleich zwischen den früher verfeindeten europäischen Mächten. In Dänemark bildet ein Kosten-Nutzen-Verständnis von Europa ein nahezu konsensuales Identitätselement der politischen Elite (‚Europa als Markt‘).

² Z.B. könnte man in Frankreich lediglich Teile des bürgerlichen Lagers (v.a. UDC, CDS) hierzu zählen (Jung

Preliminary findings

Die Diskursformationen teilen sich jedoch in der Einschätzung dessen, ob der Euro nötig ist, um den dänischen Wohlstand zu erhalten, und ob die GESVP gebraucht wird, um die Sicherheit in Europa zu verbessern. In den letzten zehn Jahren haben die Pro-Europäer zudem argumentiert, dass es vermittels der EU in der Tat gelingen kann, dänische Vorstellungen von Umwelt- und Verbraucherschutz, Bürgernähe und sozialem Ausgleich nach Europa zu exportieren.³ Hier treffen sich die dänischen Vorstellungen mit denjenigen Jospins über ein ‚soziales Europa‘.

In den Vorstellungen über die Zukunft des Kontinents wird Europa in der Regel als offen und inklusiv konstruiert. Am deutlichsten ist dies in den Niederlanden und in Dänemark, wo diese Aufladung mit freihändlerischen Elementen korreliert. In Deutschland dominiert bislang noch die Vorstellung von Europa als Schicksalsgemeinschaft gegenüber einem eher nutzenorientierten Teildiskurs, der zukünftige Mitgliedschaften eingeschränkt konditionieren will. Einzig in Frankreich ist ein exklusiver Argumentationszug stark (Wæver 1990: 481), der sich aus dem ‚Europa als Vehikel der eigenen Ideale‘ ergibt und bspw. eine strikte Konditionierung für Beitrittskandidaten erlaubt.

2.3 Sicherheitspolitische Diskursformationen

In den sicherheitspolitischen Diskursen zeigen sich gleichfalls verschiedene Bilder von Europa und der Stellung des eigenen Landes in der Welt.

Die Niederlande haben sich nach dem Schock des Scheiterns der Neutralitätspolitik im Zweiten Weltkrieg auf das atlantische Bündnis verlassen. Der Verlust des früheren Status einer Kolonialmacht tat ein Übriges, um die neutralistische Tradition niederländischer Politik von der Staatsgründung bis zum Zweiten Weltkrieg in kürzester Zeit nahezu vollständig aus den sicherheitspolitischen Diskursen verschwinden zu lassen (Voorhoeve 1979: 45-49). Zugleich versuchten sie jedoch, ihre Ideale der wertorientierten Außenpolitik v. a. in der UNO fortzuführen, doch beeinflusste die starke außenpolitische Wertorientierung zeitweise auch die niederländische Sicherheitspolitik innerhalb der NATO. So zeigt der niederländische Diskurs über die Stationierung von Mittelstreckenraketen in Europa einen Konflikt idealistisch-internationaler und bündnistreu-atlantischer Identitätselemente (vgl. Soetendorp 1989; van Staden 1985). Erst nach dem Ende des Kalten Krieges trat die Furcht, eine engere europäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte auf Kosten der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft gehen, allmählich gegenüber der Überzeugung von Europas weltpolitischem Auftrag in den Hintergrund. Erstmals trat die Idee einer militärischen Rolle

1999: 91)

³ vgl. <http://www.dupi.dk/fmp4.0/web/en1111.html> [28.7.2001]

Preliminary findings

für die EU bei der Befriedung ihrer unmittelbaren Peripherie 1991 mit dem Vorschlag einer EG-gestützten militärischen Intervention in die Kriege im ehemaligen Jugoslawien auf (Honig 1994: 142). Bis heute ist der sicherheits- und verteidigungspolitische Vorrang der NATO gegenüber der EU jedoch weitestgehend konsensual geblieben.

Die Abwägung zwischen Schutz durch die USA und dem Aufbau einer europäischen Verteidigung war in der vehement geführten Debatte um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft Anfang der 50er Jahre in Frankreich gleichfalls ein Thema. Hinzu traten Identitätselemente, wie sie in dem obigen, fast vierzig Jahre später stattgefundenen Maastricht-Diskurs bereits skizziert wurden: der Erhalt bzw. die Bedrohung der französischen Souveränität sowie die Bedrohung durch das wiedererstarkende Deutschland, verknüpft mit dem Gleichgewichts- bzw. dem Rapallo-Motiv (Bjøl 1966: 90ff.). In diesem Diskurs konnte sich bekanntlich die integrationsfeindliche Position durchsetzen.

Die Furcht vor Deutschland spielt auch in der sicherheitspolitischen Debatte in Dänemark eine prominente Rolle. Traumatisiert durch die Niederlage gegen Preußen 1863, musste Dänemark auch im Zweiten Weltkrieg erkennen, dass es weder von seinen europäischen Partnern Hilfe zu erwarten hatte, noch sich erfolgreich auf eine neutrale Position zurückziehen konnte. Im Beitrittsdiskurs zur NATO nach dem Krieg präferierten die dänischen Diskursträger eindeutig die nordische Option. Erst als diese aufgrund von norwegisch-schwedischen Differenzen scheiterte, wandte sich Dänemark als *second-best*-Alternative der NATO zu. Zwar kollidierte das internationalistische und abrüstungsorientierte Element zuweilen mit der Bündnissolidarität (Stichwort: Fußnotenpolitik in der NATO), doch die dänische Sicherheitspolitik erfreute sich gleichwohl zunehmender innenpolitischer Unterstützung. Dänemark bleibt – wie die Diskussion um die Stärkung der WEU in den 80er und 90er belegt – ein überzeugter Atlantiker und steht dem Ausbau des europäischen Verteidigungsarms nach wie vor skeptisch gegenüber.

Der Verlauf des deutschen Diskurses über die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an Kampfeinsätzen außerhalb des Bündnisgebiets (1991-1995) zeigt beispielhaft, wie der Konflikt widerstreitender Identitätselemente durch deren Rekonstruktion aufgelöst wurde.⁴ In diesem Diskurs kollidierten die Furcht vor Isolation und die Fremderwartungen seitens der Bündnispartner mit der selbst auferlegten Zurückhaltung bei militärischen Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets.⁵ Grundsätzlich schälten sich in den 90er Jahren zwei Diskurs-

⁴ Ausführliche Darstellung der deutschen out of area-Debatte finden sich bei Bach 1999: 119-146, Philippi 1997 und Müller 1994: 125-141.

⁵ Ein Vergleich mit der Wiederbewaffnungsdebatte in den 50er Jahren zeigt indes, wie sich die sicherheitspolitischen Themen gewandelt haben: Die vormals prominente neutralistische Diskursformation ist praktisch verschwunden und taucht nach der deutschen Vereinigung nur noch rudimentär in der PDS auf.

Preliminary findings

muster heraus, die beide in der Diskursformation der besonderen außenpolitischen Verantwortung Deutschlands als Erfahrung des Zweiten Weltkrieges verankert sind. Argumentierte die eine Seite mit Selbstbeschränkung, Einbindung und Multilateralismus, so forderte die andere ein „angemessenes“, „unverkramptes“ und „bestimmteres“ Auftreten Deutschlands auf der internationalen Bühne („Normalisierungsdiskurs“, Hellmann 1997, 1999).

3. Empirische Schlussfolgerungen⁶ und Ausblick

3.1 Nationale Identität, Diskurse und europäische Außenpolitik

Auch wenn die hier unternommene Analyse notwendigerweise nur vorläufigen und kursorischen Charakter haben kann, so hat sie doch für den gewählten Ansatz einige ermutigende Ergebnisse erbracht. Die Analyse identitätsbezogener Diskurse kann das Verständnis der teilweise idiosynkratischen Verhaltensweisen der EU-Mitgliedstaaten erheblich verbessern, wie sich insbesondere im Zusammenhang mit der *out of area*-Problematik und der deutschen Sicherheitspolitik erwiesen hat. Traditionelle Ansätze, die sich auf systemische Faktoren oder einen rein interessenbasierten subsystemischen Ansatz stützen, greifen hier zweifellos zu kurz. Doch hat die Analyse des französischen Maastricht-Diskurses gezeigt, dass identitätsgestützte Argumentationsmuster bei der Deliberation und mehr noch der gesellschaftlichen Legitimation bestimmter außenpolitischer Verhaltensweisen nicht nur in der Sicherheits-, sondern auch in der Europapolitik relevant sind. Diese Schlussfolgerung wird auch durch die schwierige dänische Europapolitik seit Maastricht gestützt, auch wenn zu den hierzu einschlägigen Diskursen an dieser Stelle nur kursorische Anmerkungen gemacht werden konnten.

Die Diskursanalyse als analytisches Instrument für die Ermittlung identitärer Bedingungen von Außenpolitik erscheint dort besonders vielversprechend, wo verhaltensmäßiger Wandel beobachtet werden kann. Der Wandel der deutschen Sicherheitspolitik offenbart ebenso wie jener in der französischen Europapolitik „*contested identities*“ – also in ihrer konkreten Bedeutung umstrittene Identitätselemente, die dann in diskursiven Auseinandersetzungen rekonstruiert werden. Sind bestimmte Identitätselemente dagegen unumstritten – wie dies z. B. lange in Bezug auf die niederländische Sicherheitspolitik, aber auch die deutsche Europapolitik galt –, findet in der Regel weder eine diskursive Rekonstruktion noch ein dementsprechender politischer Wandel statt. Das Beispiel der niederländischen Sicherheitspolitik offenbart darüber hinaus die Bedeutung formativer Ereignisse: Das Massaker von Srebrenica

⁶ Für eher theoretisch-methodische Schlussfolgerungen siehe das Schlusskapitel unseres Beitrags „European Foreign Policy and National Identity: Detecting the Link“, Paper Prepared for Presentation at the Fourth Pan-European International Relations Conference, Canterbury (U.K.), 6-10 September 2001, Panel 12-2: „Identity and Foreign Policy in Europe“, das gleichfalls auf der Page steht.

Preliminary findings

und die unrühmliche Rolle der niederländischen Blauhelm-Truppen hat auf die niederländische Gesellschaft zweifellos als ein solches gewirkt und könnte auch zum Wandel der niederländischen Sicherheitspolitik und der niederländischen Hinwendung zur GESVP beigetragen haben. Die Bedeutung formativer Ereignisse ist aber auch aus der Analyse des deutschen *out of area*-Diskurses hinlänglich deutlich geworden: Ohne die Gräueltaten des Krieges im ehemaligen Jugoslawien hätte die Debatte sicher nicht in derart kurzer Zeit so hohe Wellen geschlagen und zu einem dramatischen Wandel der deutschen Sicherheitspolitik geführt.

Im Folgenden soll versucht werden, vor dem Hintergrund der hier erzielten Ergebnisse einige vorsichtige Prognosen für die zukünftige Politik der hier untersuchten Länder im Kontext der Entwicklung der GESVP zu wagen, die sich als dynamisches und junges Politikfeld für die tentative Zusammenführung von Verhaltens- und Diskursanalyse besonders anbietet.⁷

3.2. Die GESVP – Chancen und Hindernisse

Zunächst einmal ist offensichtlich, dass Frankreich mit der Entwicklung sehr zufrieden sein sollte. Für die Niederlande erscheint es hingegen nicht sicher, wohin die Entwicklung gehen wird. In Deutschland ist die Nachhaltigkeit des Wandels der 90er Jahre zu diskutieren. In großen Schwierigkeiten steckt schließlich die dänische Außenpolitik, die einer völligen Politikparalyse nahe kommt.

Frankreich – keine identitäre Herausforderung, keine Probleme

Frankreich hat – wie die Verhaltensanalyse zeigt – einen sanften Wandel in der Sicherheitspolitik vollzogen. Von einer eher dogmatisch ‚europäischen‘ Position ist es langsam abgerückt, die Kooperation mit den Amerikanern und der NATO hat in akuten Krisenfällen funktioniert und die interne Modernisierung der Streitkräfte wird mit Hochdruck und Konsequenz verfolgt. Demzufolge ist es Paris gelungen, sich in der GESVP als ‚promoter‘ zu gerieren, ohne den Fehler zu begehen, die europäischen Partner allzu sehr auf eine NATO-kritische Position einzuschwören. Identitär sind daher keine Probleme zu erwarten: Frankreich kann seinen Rang unter Beweis stellen und dies rhetorisch mit leichter Abgrenzung zu den USA untermauern. In den Gremien versucht es, seinen Führungsanspruch auch personell abzusichern, was bisher allerdings kaum gelungen ist. Die Perspektive eines militärischen Engagements auch außerhalb Europas schreckt Paris aufgrund seines universalistischen Anspruchs keineswegs. Der Führerschaft Frankreichs (und Großbritanniens) wird Deutschland nicht im Wege stehen,

⁷ Ein anderes Beispiel, das sich anböte, wäre der Post-Nizza-Prozess bzw. die europäische Verfassungsdebatte.

Preliminary findings

so dass von dieser Seite kaum Schwierigkeiten drohen. Einzig das Rapallo-Motiv scheint in der Frage der NATO-Osterweiterung wieder aufzuscheinen: Berlin möchte hier mehr auf Russland Rücksicht nehmen als Frankreich, das eine möglichst große Zahl von Beitrittsmitgliedern bevorzugt.

Deutschland – Zweifel an der Nachhaltigkeit?

In Deutschland stellt sich die Situation günstiger dar. Berlin hatte mit einer ‚Sowohl-als-auch-Strategie‘ im Hinblick auf NATO und GESVP nie Probleme und wurde mehr und mehr zum „promoter“ einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Angesichts der sehr dynamischen Entwicklungen der GESVP, neuen Krisen und damit einhergehenden Verpflichtungen fragt es sich jedoch, wie tragfähig die deutsche Position wirklich ist.

Die *out of area*-Debatte hat den Grundstein für den Kosovo-Einsatz gelegt. Analysen der sicherheitspolitischen Diskurse nach dem Zweiten Weltkrieg offenbaren einen Wandel hinsichtlich der Anwendung militärischer Mittel als Instrument der Außenpolitik. Zwar besteht nach wie vor eine klare Präferenz für politische Lösungen, und auf solche werden die deutschen Repräsentanten bei ihren europäischen Partnern auch weiterhin drängen. Allerdings wiegen eine multilateral orientierte Außenpolitik und vor allem Bündnistreue für die Bundesrepublik im Zweifel schwerer als der „pazifistische Sonderweg“. Dieser Wandel fand durch personalpolitische Entscheidungen in den europäischen Gremien auch Anerkennung. Wie nachhaltig er ist, könnte sich im Zuge der Mazedonien-Krise erweisen. Hier zeigte sich die deutsche Regierung zögerlich und vermied zunächst eine klare Position. Von Vertretern der Opposition und selbst aus den Reihen der SPD werden ernsthafte Zweifel an einem Einsatz geäußert. Ursächlich dafür ist sicherlich auch die sehr schleppende Bundeswehrreform, die hinter den Reformvorhaben der Partner weit zurück bleibt. Angesichts der bisherigen Diskursverläufe erscheint es aber unwahrscheinlich, dass die Opposition den vorhandenen breiten Konsens in der Frage der Auslandseinsätze aufkündigen wird. Der derzeitige Konflikt besteht vielmehr darin, dass die Mittel zu einem identitätskonformen Verhalten noch fehlen. Sollte das Drängen der europäischen Partner stärker werden und die Frage nach der deutschen Bündnisfähigkeit erneut aufkommen, wird Deutschland den Schritt vom rhetorischen zum materiellen Unterstützer der GESVP vollziehen.

Die Niederlande: „weakening atlanticism“ trotz wachsendem Euroskeptizismus?

Für die Niederlande stellt sich die Situation im Hinblick auf die Unterstützung für die GESVP auf den ersten Blick ähnlich dar wie für Deutschland: Im Laufe der 90er Jahre ist Den Haag

Preliminary findings

allmählich von einem konservativen Anhänger einer atlantischen Sicherheitspolitik zu einem vorsichtigen Unterstützer einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU geworden, ohne allerdings die identitär begründete Priorität des transatlantischen Bündnisses in der Sicherheitspolitik ganz aufzugeben.⁸ Die Hinwendung zu einer positiveren Einstellung zur GESVP ist allerdings nicht gänzlich unumstritten, und zwei weitere Faktoren könnten für die zukünftige Politik Den Haags in diesem Zusammenhang weitere Probleme mit sich bringen. Der erste betrifft den niederländischen Einsatz personeller und materieller Ressourcen für militärische Einsätze in der Verfolgung des für die niederländische Identität konstitutiven außenpolitischen Idealismus. Das Trauma von Srebrenica hat in den Niederlanden zu erhöhten Zweifeln und Skepsis gegenüber der traditionell starken niederländischen Beteiligung an militärischen Einsätzen geführt – auch wenn die Niederlande zunächst an ihrem überproportionalen Engagement festgehalten haben. Die Wahrung einer Außenpolitik, die sich für den Schutz der elementaren Menschenrechte einsetzt, kann auch als unumstritten gelten. Fraglich ist allerdings, ob vor dem Hintergrund der bosnischen Erfahrungen die Bereitschaft der Niederlande zu eigener militärischer Beteiligung und insbesondere der Enthusiasmus für Einsätze im Rahmen der GESVP besonders groß sein wird, vor allem dann, wenn im Zuge der Etablierung einer funktionsfähigen GESVP und evtl. auch einer zurückhaltenderen Politik der USA in Bezug auf Militäroperationen die „Nachfrage“ nach einem militärischen Engagement Europas in der Welt wachsen sollte. Der zweite Faktor schließlich ist die allgemein skeptischere Einstellung von Teilen der niederländischen außenpolitischen Eliten wie auch der Bevölkerung gegenüber der Vertiefung der europäischen Integration im Allgemeinen. Hier stellt sich die Frage, wie die Etablierung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vor dem Hintergrund einer sinkenden niederländischen Integrationsbereitschaft in anderen Politikfeldern diskursiv legitimiert werden kann und soll – zumal ein bislang kaum umstrittenes niederländisches Identitätselement gerade in der Trennung zwischen „Sicherheit“ und „Europa“ bestanden hatte. Die zukünftige GESVP-Politik Den Haags erscheint in diesem Licht keineswegs klar, und in welche Richtung die diskursive Rekonstruktion der niederländischen Identität zukünftig gehen wird, ist weder für die Sicherheits- noch für die Europapolitik eindeutig; allerdings scheinen sich die Niederlande in beiden Bereichen zunehmend in Richtung einer „contested identity“ zu bewegen, was Prognosen für die Zukunft nicht erleichtert.

⁸ Pijpers (1996) hat diese Entwicklung mit dem Begriff „*the weakening pull of atlanticism*“ belegt.

Preliminary findings

Dänemark – Politikparalyse in der Legitimationsfalle

Wie aus der vergleichenden Verhaltensanalyse bereits hervorging, hat sich Dänemark seit den Maastrichter Verträgen gegen eine Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesperrt. Hierbei ist ein *elite-mass split* offensichtlich: Zeigte sich die Regierung in den Regierungskonferenzen jeweils gut vorbereitet und kompromissbereit, so will die Bevölkerung diese Politik offensichtlich nicht mit tragen. Durch den enormen Legitimationszwang und die breite Diskursstruktur ist der Spielraum der Regierung sehr klein. Im Ergebnis bleibt ihr nur, sich als Außenseiter Ausnahmen zu erbeten wie in Edinburgh 1992 oder sich selbst zum Beobachter zu degradieren, wie jüngst im Militärausschuss der GESVP geschehen. Traurige Konsequenz ist dann der gleichzeitige Rücktritt von Außen- und Verteidigungsminister in diesem Jahr – eine ‚Abwahl des Volkes durch die Regierung‘. Dänemark fällt als Unterstützer der GESVP für lange Zeit aus und wird sich nur situativ – beispielsweise an friedenserhaltenden Maßnahmen – beteiligen. Die Regierung wird erst ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, wenn der *elite-masse split* überwunden werden kann. Dies erscheint nur realistisch, wenn drei Entwicklungen eintreten: Erstens müsste das Verhalten der USA sehr klar signalisieren, dass sich Dänemark nicht mehr auf Washington verlassen kann. Dies ist sehr unwahrscheinlich. Zweitens müsste eine Rekonstruktion der ‚nordischen Alternative‘ stattfinden: Von ‚der Norden *und* Europa‘ zu ‚der Norden *in* Europa‘. Solange Norwegen und Island jedoch nicht der EU beitreten, ist auch dies unwahrscheinlich. Drittens könnten mächtige Diskursträger von einem eher nutzenorientierten Europaverständnis zu einem eher politischen Verständnis von Europa kommen. Hierin liegt schließlich das Hauptproblem der dänischen Außenpolitik, hatten es die Eliten doch versäumt, der Bevölkerung in Bezug auf das politische Projekt Europa reinen Wein einzuschenken. Aber auch eine solche ‚Miterrandisierungsstrategie‘ erscheint eingedenk der breiten dänischen Diskursstruktur allenfalls sehr langfristig erfolgversprechend.

Preliminary findings

Bibliographie

- Bach, Jonathan P.G. (1999). *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*. New York: St. Martin's Press.
- Bjøl, E. (1966). *La France devant l'Europe. La politique européenne de la IV.ème République*. Copenhagen: Munksgaard.
- Blunden, Margaret (2000). "France." In: *Foreign Policies of EU Member States*, Ian Manners und Richard Whitman (Hrsg.), S. 19-43, Manchester: Manchester University Press.
- Dosenrode, Soren Z. von "Danish EU-Policy Making." In: *Denmark's Policy towards Europe After 1945: History, Theory and Options*, Hans Branner und Morten Kelstrup (Hrsg.), S. 381-402, Odense: Odense University Press, 2000.
- Haywood, Elizabeth (1993). "The European Policy of François Mitterrand." *Journal of Common Market Studies* 31, Nr. 2, S. 269-82.
- Hellmann, Gunther (1997). "Jenseits von "Normalisierung" und "Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47, Nr. B 1-2, S. 24-33.
- Honig, Jan Willem (1994). "The Netherlands and Military Intervention." In: *Military Intervention in European Politics*, Lawrence Freedman (Hrsg.), S. 142-53, Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- Honig, Jan Willem und Norbert Both (1997). *Srebrenica: Der größte Massenmord in Europa nach dem zweiten Weltkrieg*. München: Lichtenberg.
- Howorth, Jolyon (1994). "The Debate in France over Military Intervention." In: *Military Intervention in European Conflicts*, Lawrence Freedman (Hrsg.), S. 106-24, Oxford: Blackwell Publishers.
- Jung, Sabine (1999). *Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft - von den Anfängen bis heute*. Nomos-Universitätschriften / Politik, Vol. 97, Baden-Baden: Nomos.
- Kimmel, Adolf (1997). "Die institutionellen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der französischen Sicherheitspolitik." In: *Die verhinderte Großmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Hanns W. Maull, Michael Meimeth und Christoph Neßhöver (Hrsg.), S. 20-36, Opladen: Leske + Budrich.
- Ladrech, Robert (1994). "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *Journal of Common Market studies* 32, Nr. 1, S. 69-88.
- Lequesne, Christian (1993). *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris: Presses de la Fondation Nationales des Science Politique.
- Luthardt, Wolfgang (1993). "European Integration and Referendums: Analytical Considerations and Empirical Evidence." In: *The state of the European Community*.

Preliminary findings

- Vol. 2 : *The Maastricht debates and beyond*, Alan W. Cafruny und Glenda Rosenthal (Hrsg.), S. 53-71, Boulder: Lynne Rienner.
- Mazucelli, Collette (1997). *France and Germany at Maastricht: politics and negotiations to create the European Union*. New York: Garland.
- Müller, Harald (1994). "Military Intervention for European Security: The German Debate." In: *Military Intervention in European Conflicts*, Lawrence Freedman (Hrsg.), S. 125-42, Oxford: Blackwell Publishers.
- Petersen, Nikolaj (1999). "Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union." In: *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, Bertel Heurlin und Hans Mouritzen (Hrsg.), S. 43-59, Copenhagen: DUPI.
- Philippi, Nina (1997). *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschlands*. Frankfurt am Main.
- Pijpers, Alfred (1996). "The Netherlands. The weakening pull of Atlanticism." In: *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Christopher Hill (Hrsg.), S. 247-67, London: Routledge.
- Siwert-Probst, Judith (1998). "Die klassischen außenpolitischen Institutionen." In: *Deutschlands neue Außenpolitik. Vol.4: Institutionen und Ressourcen*, Wolf-Dieter Eberwein und Karl Kaiser (Hrsg.), S. 13-28, München: Oldenbourg.
- Soetendorp, Ben (1989). "The NATO 'double track' decision." In: *The Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy by the Netherlands*, Philip P. Everts und Guido Walraven (Hrsg.), S. 149-60, Aldershot: Avebury.
- Thune, Christian (1993/94). "Dänemark." *Jahrbuch der Europäischen Integration*, S. 313-18.
- Tonra, Ben (2001). *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- van Staden, Alfred (1985). "To deploy or not to deploy: the case of the cruise missiles." In: *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Ph. P. Everts (Hrsg.), S. 133-56, Dordrecht - Boston - Lancaster: Martinus Nijhoff.
- Voorhoeve, Jorus J.C. (1979). *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*. Dordrecht: Nijhoff.
- Wæver, Ole (1990). "Three competing Europes: German, French, Russian." *International Affairs* 3, Juli, S. 477-93.
- Woyke, Wichard (1992/93). "Belgien, Niederlande, Luxemburg." *Jahrbuch der Europäischen Integration*, S. 291-98.