

Vergleichende Außenpolitikanalyse: Das Verhalten ausgewählter EU-Staaten in der Irak-Krise

Bernhard Stahl

1 Einleitung – vergleichende Außenpolitikforschung

Die vergleichende Außenpolitikforschung (*comparative foreign policy analysis*) erscheint zuweilen als schwierige Kost und teilt das Schicksal gesunder Ernährung: Allgemein geschätzt, aber in der Praxis oft verschmäht. Dieser Beitrag will versuchen, für die vergleichende Außenpolitikforschung zu werben. Zu diesem Zweck wird einleitend ein kurzer Abriss über den Literaturstand gegeben. Im Anschluss wird ein typischer Arbeitsgang für eine vergleichende Studie vorgestellt. Die wissenschaftlichen Implikationen werden dabei den praktischen Fragen untergeordnet, die einem „Bearbeiter“ einer Vergleichsstudie begegnen. Das darauf folgende illustrierende Fallbeispiel behandelt die Außenpolitik von acht EU-Staaten (Deutschland Dänemark, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande, und Großbritannien) in der Irak-Krise (Sommer 2002 bis Frühjahr 2003).

Dieser Aufsatz möchte die vielgestaltigen Möglichkeiten eines Vergleichs aufzeigen, weswegen mehrere Methoden zur Anwendung kommen. Diese sollen den zu entwickelnden, aufeinander aufbauenden Fragestellungen entsprechen.

Nachdem vor 40 Jahren Rosenau (1966) den Grundstein zu einer „*pre-theory*“ der vergleichenden Außenpolitikforschung gelegt hatte, ebte das wissenschaftliche Interesse in den folgenden Jahren ab, und im letzten Jahrzehnt dominierten Studien mit verschiedenen Ansätzen, die wahlweise quantitative oder qualitative Methoden einsetzten (Landman 2000: 213). Die Forschung entwickelte sich eher induktiv weiter, wobei es auch zunächst darum ging, die Außenpolitiken von Staaten zu dokumentieren, um so überhaupt die Basis für Vergleiche zu schaffen (Boekle/Stahl 2003: 10). Für die Sicherheitspolitik ist der Wissenstand insgesamt als noch schlechter einzuschätzen als auf dem Feld der Europapolitik. Einen gewissen Fundus gibt es im Bereich der internationalen Konflikte und ihrer Wirkungen auf Staaten (Stavridis/Hill 1996; Gnesotto/Roper 1992; Weymouth/Henig 2001). Mehrländervergleiche, die sich allgemein mit Sicherheitspolitik befassen, sind Mangelware. Geradezu eine Forschungslücke besteht im Bereich des vergleichenden Verhaltens in Organisationen wie den

UN, der NATO oder der OSZE. Für die EU-Staaten ist die Situation etwas besser, seit den 1990er-Jahren sind mehr und mehr Monographien mit analytischem Anspruch erschienen (Hill 1996; Wagner 2002; Tonra 2001; Manners/Whitman 2000; Hansen/Wæver 2002; Joerißen/Stahl 2003).

Woran liegt es, dass die vergleichende Außenpolitikforschung im Ganzen eher eine Randexistenz fristet? Vier Gründe können hierfür angeführt werden: Erstens hat die Disziplin der Internationalen Beziehungen insgesamt einen Weg eingeschlagen, der Vergleiche nicht begünstigt, zumal es der Außenpolitikforschung nicht gelungen ist, sich zu konsolidieren (Carlsnaes 2002: 331). Zweitens steht der nationale Egozentrismus dem Vergleich oft im Weg – dieser Umstand wird durch primär national ausgerichtete Medienlandschaften sowie das Sprachproblem gefördert. Damit hängt das Problem der Expertise zusammen; denn ein Vergleich macht es immer notwendig, sich in mehreren Bereichen ähnlich gut auszukennen (Landman 2000: 43). Schließlich gilt die vergleichende Außenpolitikanalyse als methodisch aufwändig, was einen gewissen Abschreckungseffekt zeitigen könnte. Doch zweifellos sind Studien dieser Art etwa in Bezug auf die europäische Außenpolitik erwünscht, und ihr Fehlen wird oft beklagt (Hix 1998: 333; Jørgensen 2004: 21).

2 Analysemethode I – Das allgemeine Vorgehen

2.1 Rätsel, Fragestellung, Anspruch

Wie gestaltet sich nun das Vorgehen für eine vergleichende Außenpolitikstudie? Am Anfang steht immer ein *Rätsel* (*puzzle*). Dieses Rätsel kann empirisch (ein Problem in der Realität) wie auch theoretisch (ein Problem in der Literatur) sein (Lijphardt 1971: 691). Die offensichtliche Spaltung der EU in der Irak-Krise war für viele interessierte Beobachter ein solches Rätsel. Gab es nicht gemeinsame Institutionen, war da nicht ein starker Hegemon mit klaren Erwartungen und gab es nicht sogar den gemeinsamen Willen der Europäer, zu einer gemeinsamen Eingreiftruppe für Kriseneinsätze in aller Welt zu kommen? Dies alles reichte offenbar nicht, Einigkeit in dieser sicherheitspolitischen Krise herzustellen – womit das wissenschaftliche Rätsel auch gleich umschrieben wäre. Die mediale Aufmerksamkeit macht es auch leicht, übergeordnete *Fragestellungen* (*research questions*) aus dem Rätsel abzuleiten: „Wie konnte das passieren?“ ist die einleuchtende, eher rückblickende Frage, und die prospektive Anschlussfrage liegt auf der Hand: Wie wahrscheinlich ist es, dass sich dies wiederholt? Im Sinne eines nachvollziehbaren Forschungsdesigns wird die erste übergeordnete Fragestellung in kleinere, methodisch umsetzbare Unterfragen aufgespalten:

Wie konnte das passieren?

- Was ist passiert?
- War dies zu erwarten?
- Wie ist das zu verstehen?¹

Bei der Formulierung der Fragestellung ist der implizite *Anspruch* zu beachten. Was soll die Studie leisten, mit anderen Worten, welches wissenschaftliche Gut soll produziert werden? Das Spektrum umfasst – mit aufsteigendem Schwierigkeitsgrad – Beschreibung, Analyse, Erklärung, Prognose, Werturteil und Handlungsempfehlung. Für die Beantwortung der rückblickenden Fragestellung „Wie konnte das passieren?“ ist die Bearbeitung der vorgeschalteten Frage „Was ist passiert?“ (Beschreibung, Analyse) der erste Schritt. In diesem Beitrag wird sich dann die Frage „War dies zu erwarten?“ anschließen, die zur Frage nach den Gründen (Erklärung/Verstehen) überleitet. Am Ende steht die Prognose, welche die Frage „Ist es wahrscheinlich, dass dies wieder geschieht?“ zu beantworten sucht.

2.2 Operationalisierung der Fragestellung

Der Vergleich wird hier nicht als konkrete Methode, sondern als *approach* oder *focus* aufgefasst (Lijphardt 1971: 682), der einer genaueren methodischen Unterfütterung bedarf. Der Vergleich ist indes nicht für alle Fragestellungen gleich gut geeignet (Kaarbo/Lantis/Beasley 2002: 5). So lässt der Fokus auf das außenpolitische Verhalten hier einen strengen Vergleich zu, während aber die Gründe für das Verhalten eher länderspezifisch analysiert werden müssen. Die differenzierte Methodik ermöglicht es, am Schluss auf zwei Staaten spezifischer einzugehen, da der Vergleich deren Verhalten als „auffällig“ diagnostizieren wird.

Die prospektive Fragestellung zielt auf die Zukunft der Europäischen Außenpolitik (Kurzformel: EAP) im Rahmen der Europäischen Union. Dies ist nicht nur sehr allgemein, sondern scheint zudem noch seherische Qualitäten zu verlangen – eine solche Fragestellung muss also „heruntergebrochen“ und operationalisierbar gemacht werden. Ansatzpunkt hierfür ist die Frage nach dem Erfolg der EAP. Die EAP kann nur erfolgreich sein – so der Konsens der Forscher –, wenn sie „kohärent“ und effektiv ist. Kohärenz bedeutet vereinfacht Einigkeit, die sich auf verschiedenen Ebenen manifestieren kann (Duke 1999). Kohärenz

1 Traditionell würde man hier formulieren: „Wie lässt sich das erklären?“ Unglückseligerweise wird jedoch um das richtige „*wording*“ ein Grundsatzstreit zwischen einer positivistischen und konstruktivistischen Wissenschaftstradition geführt. „Erklären“ (*explain*) zielt demnach auf die Aufdeckung kausaler Wirkungsverhältnisse, „Verstehen“ (*understand, comprehend*) erhebt hingegen nur den Anspruch des Nachvollziehbar-machens von Ereignissen (vgl. Hollis/Smith 1992).

kann als notwendige, wenn auch nicht als hinreichende Bedingung für eine effektive EAP gelten. Denn wie Crowe (2003: 536) argumentiert, hat mehr Einigkeit der Europäer im Jugoslawienkonflikt nicht automatisch zu mehr Erfolg geführt. Umgekehrt aber war die EAP zu Beginn der Jugoslawienkriege zur Ineffektivität verdammt, weil sie uneinig war (Maull/Stahl 2002: 86ff.). In diesem Beitrag werden wir uns auf die Kohärenz, genauer auf die Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, konzentrieren; denn neben der im EU-Vertrag festgelegten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) existieren die nationalen Außenpolitiken weiter und machen einen Gutteil der EAP aus (White 2004: 55 u. 60).

Welche Staaten sollen nun verglichen werden? Gefordert ist, dass gewisse ähnliche Merkmale vorliegen, die eine Auswahl rechtfertigen (Hartmann 1980: 54f.). Für den hier vorgenommenen Vergleich werden folgende Auswahlkriterien zugrunde gelegt: EU-Mitgliedschaft seit mehr als 15 Jahren, Bedeutung für die EAP auf Grund der Ressourcen, Bedeutung für den Irak-Fall, Einbeziehung von kleineren/mittleren Staaten. Diese Kriterien ergeben folgende Länderauswahl: Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien (Ressourcenargument), Spanien (Sicherheitsratmitglied), Dänemark, Griechenland (EU-Ratspräsidentschaften) und die Niederlande (Einbeziehung kleiner/mittlerer Staat).

Schließlich sei noch die *Fallauswahl (case selection)* erwähnt, die sich in diesem Fall aus dem empirischen Rätsel zwangsläufig ergibt. Diesem Punkt muss sehr viel größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, wenn ein theoretisches Rätsel zugrunde gelegt wird (Geddes 1990).

2.3 *Untersuchungsobjekte, Analyseebene, Theorieanwendung*

In der Außenpolitikforschung steht eine große Auswahl von Untersuchungsgegenständen (*research objects*) zur Verfügung, unter anderem

- Verhalten
- Ziele
- Motive/Gründe/Ursachen/Bedingungen/Präferenzen
- Strukturen (*polity*)
- Akteure
- Politikergebnisse (*outcomes/policies*)
- Prozesse (*politics*)
- militärische Ressourcen

Eine Entscheidung über die Untersuchungsgegenstände ist nicht unabhängig von der Analyseebene (*level of analysis*). Als Grobeinteilung sei an die Studie von Waltz (1959) erinnert. Demnach können wir beispielsweise die Ursachen für Krieg und Frieden auf der Ebene der internationalen Politik, auf der Ebene der Innenpolitik oder auf der Ebene des Individuums suchen. Bei der Beantwortung dieser miteinander verbundenen Fragen nach Untersuchungsebene und -objekten hilft die Theorieanbindung. So würde eine Anbindung an die amerikanische neo-realistische Theorie nahelegen, Staaten und militärische Ressourcen zu wählen, die intergouvernementale Theorie würde auf innenpolitische Interessenstrukturen und Präferenzen von Regierungen abstellen, und ein Weltbildansatz könnte sich auf Regierungschefs und deren Bilder und Motive konzentrieren.

In diesem Beitrag wird eine Zweiteilung vorgenommen: Für die Beschreibung und Analyse wird eine *phänomenologische Verhaltensanalyse* gewählt. Diese orientiert sich an den Vorgaben des strukturierten fokussierten Vergleichs (George 1979) und lässt sich wie folgt präzisieren (Jóhannesdóttir/Nadoll/Stahl 2003: 15):

- Die Staaten werden als einheitliche Akteure (*unitary actors*) behandelt (wenn trotzdem Hauptstädte oder Regierungsmitglieder als Akteure genannt werden, geschieht dies nur aus semantischen Gründen).
- Es wird eine phänomenologische Außensicht gewählt, innenpolitische Aspekte werden ignoriert.
- Mögliche Motive für das Handeln bleiben ausgeblendet, da sich hiermit der zweite Teil der Studien beschäftigt.

Für die Bearbeitung des Verständnisses und der Prognose wird ein kombinierter *Identitäts-Diskursansatz* zugrunde gelegt, der eine „Innsicht“ der Staaten vornimmt. Die Literatur zu diesen Bereichen ist sehr reichhaltig (Katzenstein 1996; Hansen/Waeber 2002; Marcussen u.a. 1999; Milliken 1999; Stahl 2003, 2004) und der Ansatz sehr ausdifferenziert, so dass die hier gewählten Prämissen weiter unten ausgeführt werden.

3 Die Analysemethode II – das fallspezifische Vorgehen

Die *Fragestellungen* und die entsprechenden *Methoden* stellen sich nun wie folgt dar:

1. Fragestellung: Wie haben sich die Staaten verhalten? *Methode*: deskriptive Analyse
2. Fragestellung: Wie lässt sich dieses Verhalten klassifizieren? *Methode*: Entwicklung und Anwendung einer Taxonomie
3. Fragestellung: War dieses Verhalten zu erwarten und dementsprechend überraschend? *Methode*: Anwendung der Taxonomie auf historische Fälle, Konsistenzabgleich
4. Fragestellung bei Kontinuität: Wie lässt sich das stabile Verhalten verstehen? *Methode*: Anwendung der Identitätstheorie, heuristische Hypothesengenerierung
5. Fragestellung bei Wandel: Wie war der Wandel möglich/wie lässt er sich verstehen? *Methode*: Ergänzung der Identitätstheorie um Elemente der Diskurstheorie, Plausibilitätsprobe

3.1 Zu Fragestellung 1: deskriptive Analyse

Die Fragestellung zielt auf eine solide Bestandsaufnahme der Kohärenz der Mitgliedstaaten in der Irak-Krise. Eine deskriptive Analyse stellt eine solide Form der Fallstudienbearbeitung dar. In der Regel wird dabei die chronologische Nacherzählung gewählt, die das Quellenstudium vereinfacht und es unwahrscheinlich macht, dass wichtige Fakten „vergessen“ werden. In diesem Aufsatz wird auf solch eine Darstellungsform aus praktischen Gründen verzichtet; denn sie hat den Nachteil, dass sie relativ platzraubend ist. Stattdessen werde ich die Analyse anhand von mehreren Beobachtungskriterien vornehmen. Mit der Auswahl dieser Beobachtungskriterien ist ein erstes Risiko verbunden; denn die Kriterien sollten einerseits im Sinne der Fragestellung erhellend sein, andererseits aber dem Fall inhaltlich genügen. Sie müssen den Fall inhaltlich gut abbilden, so dass sonstiges für die Fragestellung relevantes Verhalten allein durch die Wahl der Beobachtungskriterien nicht „unter den Tisch fällt“. Hier werden folgende Beobachtungskriterien gewählt:

- Zeitpunkt der Positionierung – dieses Kriterium soll es ermöglichen, signifikante Unterschiede der Staaten in Bezug auf die zeitliche Thematisierung der Irak-Frage festzuhalten.²
- Rhetorische Position zur Irak-Frage – dabei sind vor allem die drei Monate vor dem Beginn des Krieges relevant, da die Sicherheitsresolution 1441 vom November 2002 noch konsensual verabschiedet worden war. Ein wichtiger Indikator ist die Veröffentlichung des „Briefes der Acht“ vom 31. Januar 2003, da sich die Unterzeichner in eindeutiger Weise pro-amerikanisch geäußert hatten.
- Teilnahme an der Militäraktion – wobei ins Gewicht fallen soll, welche Mittel die Staaten für die Operationen zur Verfügung gestellt haben.
- Beteiligung an der Besetzung des Irak – wie der vorige Punkt hat auch dieses Kriterium den Vorteil, dass materielle Ressourcen eingesetzt werden, was die Unterscheidung leicht macht.

3.2 Zur Fragestellung 2: Entwicklung und Anwendung einer Taxonomie

In diesem Abschnitt geht es um die Sichtbarmachung der Verhaltensunterschiede, wofür eine Taxonomie benötigt wird. Die Klassifizierung des Verhaltens folgt einer Taxonomie, die sich in multilateralen Kontexten bewährt hat (Zartman 1994: 5). Orientierungsgröße für die Taxonomie ist dabei das Verhalten der USA, das aus analytischen Zwecken als „gegeben“ angesehen wird – ohne dass damit eine Wertung der Position verbunden ist.

3.2.1 Rhetorische Unterstützung für die USA

Die US-Position lässt sich wie folgt zusammenfassen (Orientierungsgröße):

Der Irak stellt aufgrund des Besitzes von Massenvernichtungswaffen, seiner Verbindung zum Terrornetzwerk Al-Qaida sowie der beständigen Nicht-Kooperation mit dem UN-Sicherheitsrat eine ernsthafte, unmittelbare und dringende Bedrohung für den Weltfrieden dar. Eine dauerhafte Entwaffnung des Irak kann nur über einen Regimewechsel erreicht werden. Die Unterstützung durch Partner und die Legitimierung durch die UN (zweite Resolution) sind wünschenswert, aber nicht notwendig, da die USA erforderlichenfalls auch allein handeln würden.

2 Dieses Kriterium verweist indirekt auf das *securitization*-Modell, das erklärt, wie Themen zu *Sicherheitsthemen* werden und gemacht werden (siehe Buzan/Wæver/de Wilde 1998).

*Beobachtetes Verhalten**Kategorisierung*

US-Argumentation mit Vehemenz verfochten	<i>promoter</i>
US-Argumentation im Prinzip geteilt	<i>supporter</i>
US-Argumentation nicht in jeder Hinsicht geteilt, aber Einsatz von Gewalt nötig	<i>complier</i>
US-Argumentation nicht geteilt, aber <i>in dubio pro US</i>	<i>reluctant follower</i>
US-Argumentation nicht geteilt, andere Optionen werden aktiv vertreten	<i>obstructor</i>

3.2.2 Teilnahme an der Militäroperation

US-Verhalten: aktive Kriegsführung unter Einsatz aller Waffengattungen

*Beobachtetes Verhalten**Kategorisierung*

Aktive Kriegsführung einschließlich Bodentruppen	<i>promoter</i>
Entsendung von Marine und/oder Luftwaffeneinheiten	<i>supporter</i>
Politische und logistische Unterstützung	<i>complier</i>
Keine Beteiligung, aber keine Behinderung allierter Operationen	<i>reluctant follower</i>
Keine Beteiligung, aktive politische Obstruktion der Kriegsführung	<i>obstructor</i>

3.2.3 Beteiligung am Besatzungsregime im Irak

US-Verhalten: Besatzungstruppen verbleiben in großem Umfang im Land, um Sicherheit zu gewährleisten und den Übergang des Irak zu Demokratie und Wohlstand zu ermöglichen.

*Beobachtetes Verhalten**Kategorisierung*

Übernahme eines Sektors	<i>promoter</i>
Beteiligung an Besatzungstruppen	<i>supporter</i>
Unterstützende Aktivitäten im Irak	<i>complier</i>
Unterstützende Aktivitäten außerhalb des Irak	<i>reluctant follower</i>
Keine Aktivitäten	<i>non-follower</i>

3.3 *Zur Fragestellung 3: Anwendung der Taxonomie auf historische Fälle und Konsistenzabgleich*

Im Folgenden wird diese Taxonomie auf historische Fälle angewendet. Die Logik ist einfach: Kann nachgewiesen werden, dass sich ein Staat in ähnlichen Fällen der Vergangenheit gleich verhalten hat wie in der Irak-Krise, so ist das Verhalten als stabil und somit als nicht-überraschend zu werten. Wird eine einfache Extrapolation dieses Verhaltensmusters in die Zukunft vorgenommen, so lässt sich mit einer gewissen Berechtigung sagen, dass auch zukünftig mit diesem Verhalten gerechnet werden kann.

Als Krisen der Vergangenheit könnten zum einen solche gewählt werden, die relativ nahe am Untersuchungszeitraum liegen, wie der Afghanistan-Feldzug (Menon/Lipkin 2003). Dies hätte allerdings den Nachteil, dass der Krieg im Kontext der Ereignisse vom 11. September 2001 steht. Hier werden deshalb etwas weiter zurückliegende Ereignisse (Kosovo- und zweiter Golfkrieg 1990/91) gewählt, um mit langfristigen Mustern argumentieren zu können. Aus Platzgründen werden die Klassifizierungen nicht eigens hergeleitet, sondern sie stützen sich auf Ergebnisse früherer Studien (z.B. Joerißen/Stahl 2003) und werden weiter unten in der *Abbildung 2* durch eine tabellarische Synopse präsentiert.

3.4 *Zur Fragestellung 4: Anwendung der Identitätstheorie und heuristische Hypothesengenerierung*

Sollte sich das Verhalten von einigen Staaten als nicht überraschend herausstellen, erscheint es für unsere Fragestellung unnötig, diesen Fällen besonderes Augenmerk zu widmen. Die Erklärung wird sich hier aus diesem Grund auf eine heuristische Hypothesengenerierung beschränken. Dies geschieht eingedenk der Überlegung, dass auch Kontinuität nach Erklärung verlangt. Stabiles Verhalten legt strukturelle Erklärungen nahe. Ich werde die Hypothesengenerierung auf Einsichten der Identitäts- und Diskurstheorie stützen, die sich als geeignet erweisen hat, stabile Verhaltensmuster von Staaten zu verstehen (Stahl 2003a).

Dabei wird davon ausgegangen, dass eine Regierung sich in ihrem außenpolitischen Verhalten in der Regel im Rahmen dessen bewegt, was die jeweilige nationale Identität als mögliches und auch legitimes Verhalten definiert (Nadoll 2003: 171). Dieses Verhaltensspektrum wird durch vergangene Diskurse festgelegt, in denen sich bestimmte Argumentationen gegenüber anderen durchgesetzt haben – Identität wird hier operationalisiert als die erfolgreichen „letzten Argumente“ mit Bezug zum eigenen Land. So verschieden die historischen Diskurse in den verschiedenen Ländern waren, so verschieden ist auch der „erlaubte“ Ver-

haltensrahmen: In Frankreich etwa ist der Besitz von Atomwaffen ein Ergebnis des Gaullistischen Konsenses, während in Deutschland ebendieser Besitz mit Verweis auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges undenkbar erscheint.

Verlässt nun eine Regierung den durch die nationale Identität gesetzten Rahmen, verlässt sie zugleich den permissiven Konsensus für ihre Außenpolitik: Die Handlung gilt in weiten Teilen der politischen Elite wie der Bevölkerung als „unangemessen“ und „illegitim“. Es ist nun wahrscheinlich, dass diese außenpolitische Entscheidung im öffentlichen Diskurs herausgefordert und hinterfragt wird. Außenpolitik wird dann zu einem *contested issue*. Insbesondere Wahlen und Referenden eignen sich gut zum Erfragen des „richtigen“ Kurses in der Außenpolitik. Gelingt es der Regierung dann nicht, ihre neue Außenpolitik plausibel und nachvollziehbar in die (identitäre) Tradition der Vergangenheit zu stellen, wird sie im Diskurs ins Hintertreffen geraten und gezwungen, ihre Haltung zu korrigieren. Die Zeitgeschichte kennt viele Beispiele für gelungene Kurswechsel von Regierungen – so die deutsche Debatte um die Wiederbewaffnung in den 1950er-Jahren oder das spanische NATO-Referendum 1986. Allerdings ist es auch zu spektakulären „Kurskorrekturen“ gekommen – man denke an die Liquidierung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 in Frankreich, das dänische Maastricht-Referendum 1992 und an die gescheiterten Referenden um die EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden 2005.

3.5 Zur Fragestellung 5: Ergänzung der Identitätstheorie um Elemente der Diskurstheorie und Plausibilitätsprobe

Die Frage nach Verhaltenswandel verlangt eine analytisch anspruchsvollere Antwort als die nach Kontinuität. Die Identitätstheorie in ihrer einfachen Form kann hier nur eingeschränkt weiterhelfen; denn etwas Stabiles kann kaum zur Erklärung von Instabilität beitragen. Hierzu bedarf es der Einführung eines Zwischenglieds zwischen Verhalten und Identität: dem Diskurs. Im Fallbeispiel wird also eine diskurstheoretische Argumentation in Form einer Plausibilitätsprobe³ vorgebracht.

Diskurse tragen einerseits die Stabilität letzter Argumentationen (Identität) in sich; denn in einem Diskurs versuchen die Teilnehmer annahmegemäß, ihre Argumente an wohl bekannte, weithin akzeptierte, eben identitäre Argumentati-

3 Eine Plausibilitätsprobe ist eine Art Pilotstudie einer Theorieanwendung, die auf eine vertiefte Studie oder gar einen Theorietest vorbereitet (Eckstein 1975).

onsmuster anzuknüpfen.⁴ Andererseits enthalten Diskurse Keime des Wandels (Schmidt/Radielli 2004), wenn sie Altbekanntes mit neuen Argumenten versehen und neue Schlussfolgerungen hervorbringen, die dann auch in neuen außenpolitischen Handlungsempfehlungen münden. Gelingt es einer solchen neuen Argumentation, sich im Diskurs durchzusetzen – in analytischen Worten: erringt sie die Diskurshegemonie – wird sie zum legitimen und akzeptierten Referenzrahmen für zukünftiges außenpolitisches Handeln.

Als analytisches Hilfsmittel zur Operationalisierung von diskursivem Wandel wird auf den Begriff der „Diskursformation“ zurückgegriffen, der von Foucault (1989: 13) in die Sozialwissenschaften eingeführt und von Larsen (1997) auf die Außenpolitik übertragen worden ist. Eine „Diskursformation“ ist ein bereits bekanntes, identitätsgeprägtes, handlungsleitendes Argumentationsmuster, das von bestimmten Diskursträgern favorisiert wird. Diskursformationen können mehrere Identitätselemente und mehrere Argumentationsmuster enthalten, die dann in außenpolitische Handlungsempfehlungen münden (Nadoll 2003: 176ff.).

Eine Diskursformation ist nicht konkurrenzlos, sondern sie erfährt in der Demokratie stets Konkurrenz durch andere Diskursformationen, die andere Argumentationen verwenden und zu anderen politischen Schlussfolgerungen kommen. Des Weiteren können sie sich in einer bestimmten Debatte zusammenschließen, aber auch teilen. Diese Entwicklungen bedeuten immer auch Machtverschiebungen, weil sie Argumentationen – und die Personen, die sie vertreten – schwächen oder stärken. Solche Machtverschiebungen gehen einem Wandel voraus und bereiten so den Boden für eine (neue) außenpolitische Handlung, die weitgehend unwidersprochen (*uncontested*) bleiben kann.

Diese theoretischen Ausführungen verlangen nun nach einem Beispiel.

4 Das Praxisbeispiel

4.1 Fragestellung: *Wie haben sich die Staaten verhalten*

Diese Fragestellung zielt auf eine Bestandsaufnahme in Bezug auf das Verhalten der Mitgliedstaaten in der Irak-Krise (Methode: deskriptive fokussierte Analyse).

4 An dieser Stelle nimmt die Analyse Bezug auf die so genannte *Resonanzhypothese*, die besagt, dass Argumente umso überzeugender wirken, je mehr sie mit den Erfahrungen der Zuhörerschaft bzw. mit vorher akzeptierten Normen und Prinzipien übereinstimmen (Risse 2003: 115).

4.1.1 Zeitpunkt der Positionierung

Nach der erfolgten Intervention in Afghanistan wurde der Irak das bevorzugte Thema amerikanischer *think-tanks*. In Bushs *state-of-the-union*-Botschaft vom Januar 2002 wurde der Irak der „Achse des Bösen“ explizit zugerechnet. Der deutsche Außenminister Fischer hielt in seiner Rede vor dem Bundestag im Februar 2002 fest, dass er nicht an eine Verbindung zwischen Al-Qaida und Bagdad glaube (Fischer 2002). Bereits im April 2002 hatte der Britische Premierminister anlässlich eines Treffens mit Bush in Crawford/Texas einem Angriff auf den Irak im Prinzip zugestimmt (Kampfner 2004: 168). Im Juli überzeugte die Blair-Regierung die Bush-Administration davon, den Weg über die UN zu gehen, um Legitimität für die Entwaffnung des Irak sicher zu stellen (Kampfner 2004: 191ff.). Im Herbst 2002 wurde offensichtlich, dass Bush sich die Argumentation der „Falken“ in seiner Regierung zu Eigen gemacht hatte und nicht nur die Entwaffnung, sondern einen Regimewechsel im Irak anstrebte (Peterson/Pollack 2003: 135).

Am 5. August warnte Kanzler Schröder die Vereinigten Staaten, „nicht mit Krieg oder Militäraktionen herumzuspielen“ (Economist 10.08.2002). Schon früher hatten Regierungsstatements deutlich gemacht, dass Deutschland einer Einbeziehung Iraks in den Anti-Terrorkampf ablehnend gegenüberstand (Harnisch 2003: 177).

Trotz der britischen und der deutschen Positionierung vermieden es die meisten anderen EU-Regierungen, einen klaren Standpunkt einzunehmen. So versuchte die dänische EU-Präsidentschaft, den Eindruck einer Spaltung zu vermeiden und formulierte eine vorsichtig gehaltene Erklärung über die „Probleme im Nahen Osten“ (FTD 29.08.2002). Anlässlich des informellen Ratstreffens in Helsingör nannte der dänische Außenminister Moeller jegliche Diskussion über mögliche Militäraktionen „hypothetisch“ (FTD 02.09.2002). De Villepin und seine spanische Kollegin Palacio wiesen darauf hin, dass der Sicherheitsrat sich alle Optionen offen halten müsse. Der italienische Ministerpräsident hielt sich in Helsingör noch bedeckt, stellte aber in seiner Rede vor dem Parlament in Rom am 25. September klar, dass sich Italien in Zeiten der Krise stets an der Seite der USA befunden habe (www.iraqwatch.org).

Bushs Rede vor der UN-Generalversammlung am 12. September 2002 trug nicht dazu bei, dass sich weitere Mitgliedstaaten positioniert hätten. Besonders die Niederlande und Dänemark vermieden jegliche Eindeutigkeit. In der Tat hatten ihnen die Beratungen über die Sicherheitsresolution 1441 eine Atempause verschafft. Gemäß seiner Rolle als EU-Ratspräsident hatte auch Griechenland eine explizite Positionierung vermieden. Schließlich war Griechenland aufgrund des dänischen *opt-out* in Fragen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-

gungspolitik (ESVP) bereits im zweiten Halbjahr 2002 in der Moderatorenrolle. Frühe Statements des Verteidigungsministers Papantoniou und des Premiers Simitis ließen allerdings die Ablehnung eines Krieges gegen den Irak vermuten (Athens News 27.09.2002). Doch Außenminister Papandreou meinte, es gäbe keinen Grund „why Greece should rush to take a stance“ (zitiert nach Athens News 04.10.2002). Der französische Widerstand zu den US-Plänen wurde erst am 20. Januar 2003 offenbar, als der Außenminister die USA in der Sache scharf kritisierte. Spanien, zu dieser Zeit nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates, stand hingegen im angelsächsischen Lager – was frühestens Premierminister Aznars Bemerkungen in Helsingör und spätestens das Treffen von Bush, Blair und Aznar auf den Azoren kurz vor Kriegsbeginn verriet. Erst durch den „Brief der Acht“ vom 31. Januar 2003 und das folgende eigens anberaumte EU-Gipfeltreffen vom 17. Februar wurden die Positionen der EU-Staaten sämtlich offen gelegt.

4.1.2 Rhetorische Position zur Irak-Frage

Wie oben erwähnt war das *Vereinigte Königreich* von Beginn an ein eifriger Befürworter einer auch militärisch getragenen Entwaffnungsstrategie. Dabei teilte die Regierung jedoch weder die Bush-Idee von der „Achse des Bösen“, noch das Prinzip der Strategie der präemptiven Kriegführung (Allen/Smith 2002/2003: 412). In der Sache Irak erklärte Prime Minister Blair im *House of Commons* im Januar 2003 seine unbedingte Unterstützung für die Bush Administration, indem er auf Iraks Streben nach regionaler Hegemonie, die Bedrohung seiner Nachbarn und die Übertretung der UN-Auflagen nach dem Golfkrieg 1990/91 hinwies. Eine nennenswerte Abstimmung mit den europäischen Partnern erfolgte dabei nicht (Duke 2003: 2). Bemerkenswerterweise erklärte er, selbst wenn die USA einen weniger konsequenten Standpunkt eingenommen hätten, würde er ein härteres Vorgehen gefordert haben (Daily Telegraph 14.01.2003). Als Aznar die Idee hatte, einen offenen Brief zu schreiben, der forderte, dass „Europe and America must stand united“, war es Blair, der ihn edierte (ZEIT 06.02.2003). Darüber hinaus sprach sich Blair dagegen aus, die griechische Ratspräsidentschaft oder Solana, den Hohen Repräsentanten für die GASP, vorab zu informieren (Kampfner 2004: 253). Als es offensichtlich wurde, dass *Frankreich* jede Bemühung um eine neue Sicherheitsresolution ablehnen würde, warf die britische Regierung der französischen vor, mit ihrem Verhalten erst den Krieg zu verantworten und die Truppen im Golf unnötig zu gefährden (Welt 14.03.2003). Schließlich musste das britische *Foreign Office* zugeben,

dass es London, Madrid und Washington nicht glücken würde, die angestrebte „moralische Mehrheit“ von neun Stimmen im UN-Sicherheitsrat zu erreichen.

Aznar hatte bereits in Helsingör verlauten lassen, dass die UN nicht zu einem Hindernis für eine erforderliche Intervention im Irak werden sollten, womit er früh seine Nähe zur amerikanischen Position unter Beweis gestellt hatte (Le Monde 14.09.2002). Er initiierte den „Brief der Acht“ und assistierte beim Entwurf der zweiten Sicherheitsratsresolution vom 24. Februar 2003. In Ergänzung zur britischen Argumentation hob Aznar die historischen Verdienste der USA für die Befreiung Europas hervor und ließ keinen Zweifel daran, dass die Wahl zwischen Bush und Saddam eine einfache sei (FAZ 19.01.2003).

Italien hatte ebenfalls den offenen Brief unterzeichnet und der italienische Aussenminister Frattini gab später zu, dies sei unter anderem eine Reaktion auf die deutsch-französische Festlegung gewesen (FAZ 28.04.2003). Rom unterstützte eine mögliche US-Intervention (Aliboni 2003: 86). Allerdings bedeutete diese klare Stellungnahme eine gewisse Kurskorrektur in der Irak-Politik; denn noch im Februar 2002 war der irakische Kulturminister mit allen Ehren in Rom empfangen worden und zu dieser Zeit „[t]he government also continue[d] to manifest serious reservations about the American plan to strike a final blow against Saddam Hussein’s regime“ (Croci 2002: 93).

Dänemark vermied – wie oben ausgeführt – jegliche frühe Positionsfestlegung. Doch Premierminister Rasmussens Bemerkung, dass die bisherigen UN-Resolutionen ausreichen würden, um eine Militärintervention zu rechtfertigen, wurde von vielen Kollegen mit Verwunderung zur Kenntnis genommen (Le Monde 14.09.2002). Diese Einlassung offenbarte die grundsätzlich pro-atlantische Haltung der Regierung, die dann auch nicht zögerte, den „Brief der Acht“ zu unterzeichnen.

Die *Niederlande* waren zurückhaltender. Zwar erklärte Ministerpräsident Balkenende in Helsingör, dass militärische Mittel vielleicht notwendig werden könnten (FAZ 13.09.2002). Aber als die Niederlande angefragt wurden, den „Brief der Acht“ mitzuunterschreiben, lehnte er ab. Am 2. Februar 2003 ließ die Regierung verlauten, dass sie militärischen Druck befürworte, um den Handlungswillen der UN zu demonstrieren. Eine zweite UN-Resolution mit einer Legitimierung militärischer Gewaltanwendung wurde als wünschenswert, wenn auch nicht als unbedingt notwendig erachtet. Wenn der Irak sich weiterhin weigere, vollständig mit der UN zu kooperieren – so die Regierung in ihrem Brief an das Parlament und die Ratspräsidentschaft – wäre jede Ausweitung von Inspektionen sinnlos (government.nl 12.02.2003). Auf dem „EU-Kriegsgipfel“ vom 17. Februar 2003 reihte sich Den Haag im atlantischen Lager ein, zusammen mit Portugal, dem Vereinigten Königreich, Dänemark, Italien und Spanien (Economist 22.02.2003).

In einem Interview im *Stern* im August 2002 hatte Kanzler Schröder auf Cheneys Nashville-Rede reagiert und den Wechsel der US-Politik von einer bloßen Entwaffnung zum *regime change* kritisiert. Er betonte, dass *Deutschland* an keiner militärischen Aktion teilnehmen werde, ohne Rücksicht darauf, was der Sicherheitsrat entscheiden würde. In Helsingör warnte Außenminister Fischer die USA vor einem Alleingang, der die Region weiter destabilisieren würde – ein Argument, das sich auch die griechische Regierung zu Eigen gemacht hatte (Athens News 27.09.2002). Als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates musste Deutschland in der Folge erfahren, dass seine frühe und extreme Positionierung nur sehr wenig politischen Spielraum zuließ. So trug es sogar den Beschluss des Europäischen Rates vom 17. Februar 2002 mit, obwohl dieser explizit den Einsatz von Gewalt als letztes Mittel vorsah. Doch wie Harnisch (2004: 185) anmerkt, hat Deutschland im Sicherheitsrat nie mit „Nein“ zu einer Resolution abstimmen müssen – und sich so letztlich die Möglichkeit der Enthaltung offen gelassen.

Als Deutschland seine Position im August 2002 festzurte, war *Frankreich* vorsichtiger. Weder Präsident Chirac auf dem deutsch-französischen Gipfel in Hannover im September noch Außenminister de Villepin ließen sich inhaltlich festlegen (NZZ 08.09.2002). Frankreich verhandelte die Resolution 1441 aktiv mit: Nachdem es einen Nicht-Automatismus durchgesetzt hatte, gelang ihm sogar, ein einstimmiges Abstimmungsergebnis zu erreichen, indem es Syrien zu einer Enthaltung bewegen konnte (HB 08./09.11.2002). Chirac bekräftigte gegenüber Bush, dass Frankreich sich an einer Militäraktion beteiligen werde, sollte sich der Irak unkooperativ zeigen (FAZ 19.03.2003). Im Dezember beriet ein französischer Verbindungsoffizier mit US-Commander Tommy Franks über die Möglichkeit, 15 000 Mann in die alliierten Verbände zu integrieren (Peterson 2004: 15, Anm. 5). Des Weiteren wies Präsident Chirac das Militär an, auf alle Situationen vorbereitet zu sein, was allgemein als Hinweis darauf gewertet wurde, dass die französische Position zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststand (FTD 08.01.2003). Aber nach einer Sicherheitsratssitzung am 20. Januar 2003 kündigte Außenminister de Villepin an, Frankreich werde sich jeder Resolution widersetzen, die zu einem Krieg führen würde (Petersen 2004: 15). Und anlässlich der Gedenkfeier zum vierzigsten Jahrestag des deutsch-französischen Elysée-Vertrages erklärten Schröder und Chirac, sie hätten identische Positionen zur Irak-Frage.

Vom „Brief der Acht“ zeigte sich der Staatspräsident sehr überrascht und verlor die *contenance*, als kurze Zeit später noch zehn weitere, osteuropäische Länder ihre Unterstützung für die amerikanische Politik bekundeten: „Sie hätten besser schweigen sollen“, murrte er und befand die Akteure als „schlecht erzogen“ und „kindisch“ in ihrem Benehmen (Nouvel Observateur 19.02.2003). Zu-

sammen mit Deutschland und Russland präsentierte Frankreich einige Memoranda zur Überwindung der Spaltung des Sicherheitsrats. Am 7. März konnte Frankreich sich in seinem Anti-Kriegskurs bestätigt fühlen, als es de Villepin gelang, seinen US-Kollegen Powell im Sicherheitsrat rhetorisch auszustechen und dafür den Applaus des Auditoriums zu ernten. Als das Vereinigte Königreich, Spanien und die USA weiterhin versuchten, eine Mehrheit für eine zweite Resolution zusammenzubekommen, betrieb Paris aktiv Lobbyarbeit dagegen, und Chirac erklärte schließlich, dass Frankreich unter diesen Umständen sein Veto einlegen wolle (Le Monde 11.03.2003).

Die eigentliche nationalstaatliche Position *Griechenlands* ist aufgrund der Rolle als EU-Ratspräsident nicht leicht zu identifizieren. Gleichwohl legte sich Außenminister Papandreou fest, dass Griechenland jeder unilateralen Aktion ablehnend gegenüberstehe, er ließ dabei aber die Frage offen, wie sich die Situation nach einer Sicherheitsratsresolution darstellen würde (Athens News 04.10.2002). Regierungschef Simitis nahm eine vorsichtige Haltung ein. Als er Mitte Januar 2003 vor dem Europäischen Parlament sprach, forderte jedoch ein stärkeres geopolitisches Engagement der EU (Athens News 17.01.2003). Ein dauerhaftes Anliegen der griechischen Regierung blieb es, auf die Folgen eines Krieges für die regionale Stabilität des Nahen Ostens hinzuweisen (Simitis' Brief an die EU 13.02.2003). Als Ratspräsidentschaft war Griechenland insoweit erfolgreich, als es der EU noch gelang, gemeinsame Positionen zu formulieren – Beispiele waren die Gemeinsamen Standpunkte vom 27. Januar und 17. Februar sowie die deutliche *Démarche* an den Iraq vom 4. Februar 2003 (die eindeutig über die griechische Position hinausging). Die Regierung war dabei mit ihren Bemühungen durchaus zufrieden, sonst hätte sie nicht angeregt, das informelle Treffen vom 17. Februar im Nachhinein zu einem offiziellen zu machen (Gemeinsame Erklärung 17.02.2003).

Der „Brief der Acht“ traf die Regierung unerwartet. Zunächst hatte das Außenministerium noch argumentiert, der Brief stünde durchaus im Einklang mit der EU-Position vom 27. Januar 2003, doch dann erklärte Simitis, der Brief laufe den Bemühungen der 15 zuwider, eine gemeinsame Haltung einzunehmen (Athens News 31.01.2003). Auch Außenminister Papandreou gab zu, dass sich die EU nun in einer ernsten Krise befände, und klagte, dass sich die großen Mitgliedstaaten nicht wirklich um die Position der kleineren gekümmert hätten (Rede vor dem Europäischen Parlament 12.03.2003). In der Debatte im Sicherheitsrat schloss sich Griechenland Anfang März der französisch-deutsch-russischen Initiative zur Verlängerung der UN-Inspektionen an (Athens News 07.03.2003). Nach dem Ausbruch des Krieges brachte Simitis vor dem Parlament schließlich seine Kritik an den Militäroperationen klar zum Ausdruck. Seine Argumentation nahm vor allem die mangelnde Legitimität und das unilaterale Vorgehen der US-

Administration in den Blick, zumal ein Krieg „means catastrophes, denial of human values, the establishment of blind violence and arbitrary behaviour“ (zitiert nach Athens News 28.03.2003).

4.1.3 Teilnahme an der Militäroperation

Das *Vereinigte Königreich* mobilisierte seine Reservisten Anfang Januar 2003 und entsandte 30 000 Mann in den Golf. Sie nahmen am Feldzug aktiv teil und eroberten den Süden des Landes. Ob und in welcher Form sich *Dänemark* an der Invasion beteiligen würde, war angesichts des fehlenden UN-Mandats bis zum 18. März offen geblieben (CP 17.03.2003). An diesem Tag entschied die Regierung, einen Zerstörer, ein U-Boot sowie 160 Mann für die „*coalition of the willing*“ zu entsenden. Nach einer positiven Abstimmung im *Folketing* erklärte Dänemark dem Irak offiziell den Krieg – die erste Kriegserklärung seit dem Krieg gegen Preußen und Österreich 1864. Dänemark unterstellte seine Truppen dem amerikanischen Oberbefehl, und sein Verbindungsoffizier Tidemand sollte später zugeben, dass bereits vor dem „Brief der Acht“ die Regierung darauf vorbereitet war, die USA aktiv zu unterstützen (FAZ 08.04.2003).

Die *niederländische* Regierung entschied demgegenüber, trotz erklärter politischer Unterstützung nicht an den Militäroperationen teilzunehmen (RNW 18.03.2003). Wie Außenminister de Hoop Scheffer (04.04.2003) ergänzte, wurde diese Haltung als unproblematisch eingeschätzt, da sie derjenigen Spaniens und Italiens entspräche. Angesichts dieser Positionierung erlebte die Regierung einen peinlichen Zwischenfall, als am ersten Kriegstag ein hoher niederländischer Offizier an der Seite des alliierten Oberkommandierenden Tommy Franks auftauchte (FAZ 28.03.2003). Zudem wurde die selbstzugeschriebene Zugehörigkeit zum atlantischen Lager deutlich, als Holland es anstelle Deutschlands übernahm, Patriot-Raketen an die Türkei zu liefern.

Italien verzichtete gleichfalls darauf, Truppen oder Kriegsmaterial für den Feldzug zu stellen, erlaubte jedoch den USA die Benutzung ihrer Basen und gestattete Überflugrechte. Nachdem der Hohe Verteidigungsrat unter Vorsitz von Staatspräsident Ciampi eine direkte Beteiligung am Krieg ausgeschlossen hatte, stellte Außenminister Frattini (29.03.2003) klar, dass Italien sich nicht im Krieg befände.

Premierminister Aznar hatte angekündigt, dass sich *Spanien* zwar nicht an den Kampfhandlungen beteiligen, jedoch drei Schiffe und 900 Mann für medizinische Hilfe und Minensuche in den Golf schicken wolle. Die Rolle der 900 Mann charakterisierte Aznar als pure „humanitarian mission“ (CNN.com 06.05.2003). *Griechenland* hatte versucht, die disparaten Positionen der EU-Län-

der zusammenzubringen. Als alle Bemühungen sich letztlich als fruchtlos erwiesen, erklärte Premier Simitis, dass Griechenland sich nicht am Krieg beteiligen werde, selbst wenn eine UN-Mandat vorliegen würde. In diesem Fall wollte Griechenland logistische Hilfe wie beim Afghanistan-Feldzug leisten (FAZ 19.01.2003). Dies ähnelte der Position *Deutschlands*, das gleichfalls jede aktive Beteiligung ablehnte, aber den USA Überflugrechte und die Benutzung ihrer Stützpunkte eingeräumte. Im Februar 2003 blockierte Deutschland dann mit *Belgien* und *Frankreich* im NATO-Rat die Lieferung von Patriot-Raketen an die Türkei, was zu einer ernsten Krise für die Allianz führte (FTD 11.02.2003). Wie Deutschland und Griechenland lehnte Frankreich jede Beteiligung am Feldzug ab.

4.1.4 Beteiligung am Besatzungsregime im Irak

Nach dem militärischen Sieg zog das *Vereinigte Königreich* einen Teil seiner Truppen ab und übernahm die Verwaltung des südlichen Sektors im Irak. Ende 2004 unterhielten sie dort noch 8 700 Mann (IHT 04.02.2005). *Dänemark* beteiligte sich mit 510 Mann an den Besatzungstruppen. Als die USA Dänemark anboten, einen Sektor im Irak zu leiten, lehnte dies die Regierung genauso ab wie eine polnische Offerte einer gemeinsamen Sektorverwaltung (CP 11.09.2003, FAZ 08.05.2003). Die Niederlande entsandten im Juni 2003 1 300 Soldaten in den Irak. Nachdem ein Soldat bei einem Gefecht getötet wurde, kündigte Premierminister Balkenende eine Überprüfung der Stationierung an und entschied, die Truppen nach Auslauf des Parlamentsmandats im März 2005 abziehen (government.nl 17.01.2005).

Italien nahm mit 3 000 Mann am Besatzungsregime teil. Ein Terroranschlag auf einen Militärposten und mehrere Geiselnahmen von italienischen Staatsbürgern ließen die Regierung immer mehr unter Druck geraten (SZ 16.04.2003, FAZ 13.11.2003). Vor allem das tragische Ende der Entführung der Journalistin Guilia Sgreba, die mit dem Tod des Geheimdienstoffiziers Calipari durch *friendly fire* eines amerikanischen Wachpostens endete, schien Italiens Präsenz in Frage zu stellen (EUobserver.com 16.03.2005). Doch Berlusconi zog eine dementisprechende Erklärung einen Tag später wieder zurück.

Spanien hatte am 24. Juni 2003 angekündigt, seine 900 Mann um weitere 1 100 zu verstärken und sie im polnischen Sektor einzusetzen (WSW 24.06.2003). Nach den Wahlen vom 14. März 2004 beschloss die neue Regierung Zapatero allerdings den unmittelbaren Rückzug aller spanischen Truppen aus dem Irak (FAZ 16.03.2004).

Frankreich, Griechenland und Deutschland beschlossen hingegen, keine Truppen zur Verwaltung im Irak zur Verfügung zu stellen. Anstelle dessen nahmen sie im Rahmen der NATO-, UN- und EU-Hilfe am Aufbau des Landes teil. Während sich Deutschland an Ausbildungsmaßnahmen für Iraker außerhalb der irakischen Landesgrenzen beteiligte, forderte Frankreich eine UN-Resolution, die für die UN eine zentrale Rolle im Wiederaufbau vorsehen sollte (HB 21.07.2003).

4.2 Fragestellung: *Wie lässt sich dieses Verhalten klassifizieren*

Im Ergebnis stellt sich das Verhalten der Staaten nun wie folgt dar (Methode: Anwendung einer Taxonomie):

Abbildung 1: Der horizontale Vergleich – das Verhalten in der Irak-Krise

<i>Land</i>	<i>Zeitliche Positionierung</i>	<i>Rhetorische Unterstützung für US-Position</i>	<i>Teilnahme an Militär- operationen</i>	<i>Beteiligung an Besatzung</i>	<i>Gesamtverhalten</i>
<i>D</i> (UN-SR)	August 2002	obstructor	obstructor	reluctant follower	early obstructor
<i>F</i> (UN-SR)	20.01.03	obstructor	obstructor	reluctant follower	late obstructor
<i>GR</i> (EU-Präs.)	27.03.03	reluctant follower	reluctant follower	reluctant follower	moderator/ reluctant follower
<i>NL</i>	17.03.03	complier	complier	supporter	complier
<i>I</i>	(24.09.02) 31.01.03	supporter	complier	supporter	weak supporter
<i>DK</i> (EU-Präs.)	31.01.03	supporter	supporter	supporter	moderator/ late supporter
<i>E</i> (UN-SR)	(31.08.02) 31.01.03	promoter	complier	supporter	early supporter
<i>UK</i> (UN-SR)	(04/2002) Januar 2003	promoter	promoter	promoter	early promoter

4.3 Fragestellung: War dieses Verhalten zu erwarten und deswegen nicht überraschend?

Im Folgenden wird die eingangs eingeführte Taxonomie wie beschreiben auf historische Fälle angewendet. Für den dynamischen Vergleich ergeben sich folgende Verhaltenstaxonomien:

Abbildung 2: Der dynamische Vergleich – das Verhalten im Golf- und Kosovokrieg

Land	Gesamtverhalten im Golfkrieg 1990/91 (Gnesotto/Roper 1992)	Gesamtverhalten im Kosovo-Krieg (Weymouth/Henig 2001; Clewing/Reuter 2000)	Gesamtverhalten in der Irak-Krise (siehe oben)
Deutschland	reluctant follower	promoter	obstructor
Frankreich	supporter	promoter	obstructor
Griechenland	reluctant follower/ complier	reluctant follower	reluctant follower
Niederlande	complier	supporter	complier
Italien	complier	complier	weak supporter
Dänemark	complier	supporter	supporter
Spanien	complier	complier/ supporter	supporter
Vereinigtes Königreich	promoter	promoter	promoter

Vergleicht man nun das im Irak-Krise gezeigte Verhalten der Staaten mit dem früheren, ergeben sich folgende Einsichten: *Griechenland* und das *Vereinigte Königreich* haben sich praktisch genauso verhalten wie in den früheren Kriegseinsätzen. Für vier Länder ergeben sich leichte Abweichungen: Für Italien, Dänemark und Spanien in die atlantische, für die Niederlande in die europäische Richtung. *Italien* und *Spanien* blieben bei ihrer militärischen Zurückhaltung, zeigten aber im dynamischen Vergleich eine aktivere rhetorische und auf das *post-conflict peacebuilding* konzentrierte Unterstützung der USA. Im Fall *Dänemarks* kann allenfalls die Eindeutigkeit und Vehemenz der (späten) Positionierung überraschen. In Bezug auf die *Niederlande* muss eine gewisse Abschwä-

chung des Engagements diagnostiziert werden, gerade wenn man es mit dem großen Engagement im Kosovo-Krieg (de Wijk 2000: 19) vergleicht. Insgesamt aber entspricht das Verhalten von sechs Staaten durchaus dem Muster, das von früheren Einsätzen her zu erwarten war.

Ein Überraschungsfall ist *Frankreich*, das sich noch im Kosovo-Konflikt die Verhandlungsführung in Rambouillet mit Großbritannien geteilt und sich dann aktiv an dem Bombenkrieg gegen Jugoslawien beteiligt hatte (Fortman/Viau 2000). Und auch im Golfkrieg 1990/91 hatte Frankreich schließlich ein Truppenkontingent im Feldzug gegen den Irak gestellt. Angesichts dieses vergangenen Verhaltens überrascht das (späte) *obstructor*-Verhalten in der Irak-Krise. Der Fall *Deutschlands* ist ebenso interessant, wirkt das deutsche Verhalten doch wie ein Zick-Zack-Kurs: Nachdem Deutschland noch am Golfkrieg nicht aktiv teilnehmen mochte (es leistete finanzielle Unterstützung), war sein Engagement im Kosovo-Krieg in militärischer wie diplomatischer Hinsicht außergewöhnlich (Maull 2000). Demgegenüber erscheint die kategorische *obstructor*-Position im Irak-Fall wie ein „Rückfall“ vor die Golfkriegszeiten. Dass Deutschland sich selbst in eine außenpolitische Isolation begab, die NATO blockierte, dabei seine Nachbarn irritierte und nicht zuletzt das Verhältnis zu den USA dauerhaft belastete, ist bemerkenswert und ging in seiner Radikalität noch über den bislang größten unilateralistischen „Sündenfall“ der Bundesrepublik – die vorzeitige Anerkennung Sloweniens und Kroatiens 1991 – hinaus. Der deutsche Fall erscheint somit sehr erklärungsbedürftig.

4.4 Fragestellung: *Wie lässt sich das stabile Verhalten von sechs Staaten verstehen?*

In der folgenden Tabelle werden unter Zuhilfenahme der Identitätstheorie einige Hypothesen formuliert und daraus Verhaltenserwartungen abgeleitet.

Abbildung 3: Hypothesen über außenpolitische Kontinuität

<i>Land</i>	<i>Gesamtverhalten</i>	<i>Gründe für stabiles Verhalten in der Irak-Krise: Hypothesengenerierung basierend auf Identitätstheorie</i>	<i>Verhaltenserwartung</i>
<i>GR</i>	<i>moderator/reluctant follower</i>	Die Moderatorenrolle der EU-Präsidentenschaft macht die späte Positionierung Griechenlands verständlich. Die identitäre Abgrenzung zum Westen und den USA lässt die späte Anti-Kriegshaltung plausibel werden.	„Europäische“ Haltung und Skeptizismus gegenüber Auslandseinsätzen stabil
<i>NL</i>	<i>complier</i>	Die interne politische Krise ist für die Nicht- <i>securitization</i> der Irak-Frage verantwortlich. Die traditionelle atlantische Identität macht die prinzipielle Haltung verständlich, und die schwache Regierung, der <i>elite-mass split</i> sowie die fehlende internationale Legitimation lassen das zögerliche, nicht-militärische Verhalten plausibel erscheinen.	Abschwächung der außenpolitischen Profilierung wahrscheinlich, aber neue Moderatorenrolle wertvoll für transatlantische Beziehung und EU- <i>split</i>
<i>I</i>	<i>weak supporter</i>	Der <i>elite-mass split</i> ist weiterhin kennzeichnendes Merkmal der Außenpolitik – die atlantische Tendenz ist moderat, weil das Identitätselement „friedliebendes Italien“ in der Bevölkerung und in der Verfassung fest verankert ist.	Atlantische Tendenz vor allem rhetorisch, bei Regierungswechsel außenpolit. Wandel wahrscheinlich
<i>DK</i>	<i>moderator/late supporter</i>	Das dänische <i>opt-out</i> und die Präsidentenschaftsrolle können die Nicht- <i>securitization</i> des Irak-Themas 2002 und damit die späte Positionierung gut erklären. Die stabile identitäre Trennung von „Sicherheit“ und „Europa“ hilft, die umso eindeutiger inhaltliche Haltung nachzuziehen.	Schwächung des Atlantizismus von US-Haltung zur UN und Regierungswechsel abhängig, sicherheitspolitischer <i>opt-out</i> wegen EU-Referendumskrise stabil
<i>E</i>	<i>early supporter</i>	Verhalten war <i>contested</i> und wurde in Wahlen korrigiert (Abzug Irak). Dies gelang, weil dominierende außenpolitische Diskursformationen den Parteienlagern entsprechen: Regierungswechsel bedeutet Außenpolitikwechsel.	Neue Europaorientierung, pro Multilateralismus und UNO unter Zapatero (PSOE)

<i>Land</i>	<i>Gesamtverhalten</i>	<i>Gründe für stabiles Verhalten in der Irak-Krise: Hypothesengenerierung basierend auf Identitätstheorie</i>	<i>Verhaltenserwartung</i>
<i>UK</i>	<i>early promoter</i>	Verhalten war <i>contested</i> , obwohl es stabil war! Wachsender <i>elite-mass split</i> zu beobachten, dies deutet auf Identitätswandel hin. Ein möglicher Grund in der erfolgreichen Regierungsrhetorik zu Moral und humanitären Interventionen zu suchen (argumentative Selbstverstrickung Blairs).	<i>special relationship</i> unter Druck zugunsten UN (nicht EU), Relativierung des permissiven Konsensus für <i>out-of-area</i> -Missionen

4.5 Fragestellung: *Wie war der Wandel möglich/wie lässt er sich verstehen? (Identitäts-/Diskurstheorie und Plausibilitätsprobe)*

Für Frankreich und Deutschland hat der dynamische Vergleich gezeigt, dass ihr Verhalten in der Irak-Krise in höchstem Maße überraschend war: Aus den Verhaltensmustern der Vergangenheit hätte man kaum auf ihr Verhalten in der Irak-Krise schließen können. Nunmehr erfolgt mit Hilfe der Identitäts-Diskurstheorie eine Plausibilitätsprobe zur Beleuchtung der Gründe für dieses Verhalten (Zusammenfassung in *Abbildung 4*).

Frankreichs Außenpolitik ist kaum verständlich, ohne einen vertieften Blick auf die nationale Identität zu werfen. Herausragende Identitätselemente sind dabei sein Selbstverständnis als Großmacht, als *patrie – état – nation*, und die Wahrnehmung Europas als Dritte Kraft in der Welt (Stahl 2003b). Diese Identitätskonstruktion erlaubt ein breites Spektrum außenpolitischer Aktionen und ist insofern auch offen für „taktische Anpassungen“ (Treacher 2002: 2), die in Frankreich von einem vergleichsweise kleinen Kreis von Entscheidungsträgern – im Extremfall nur vom Staatspräsidenten und seinen Beratern – vorgenommen werden.

Wie oben gesagt war das französische Irak-Verhalten insofern überraschend, als sich Frankreich zum ersten Mal in einer ernststen außenpolitischen Krise offen gegen die USA gestellt hat. Ob in der Kuba-Krise, in der Frage der Stationierung von Mittelstreckenraketen in den 1980er-Jahren, im Golfkrieg 1990/91, im Kosovo-Krieg 1999 oder im Kampf gegen den Terrorismus: Am Ende hatte Paris immer an der Seite Washingtons gestanden. So nimmt es nicht Wunder, dass genau dies auch für den Irak-Fall erwartet wurde (Economist 01.02.2003). In der Tat hielt sich die französische Diplomatie bis Ende 2002 noch alle Optionen offen und engagierte sich sehr in der Abmilderung der Resolution 1441 – eine erfolgreiche Politik (Le Monde 16.06.2003).

Die Hoffnung auf Frankreichs *compliance* ließ indes außer Acht, dass die französische Unterstützung für die USA in heiklen Situationen nie unumstritten oder gar bedingungslos gewesen war. Als sich Chirac im Jahr 1999 in einer Kehrtwende der bis dato geltenden Regierungsrhetorik für die französische Teilnahme am Kosovo-Krieg entschied, geriet er in Frankreich selbst massiv unter Druck. Eine heftige Debatte brach los, in der Chirac zum einen geltend machen konnte, einigen Einfluss auf die Politikergebnisse behalten zu wollen (etwa die Vermeidung der Bombardierung ziviler Ziele in Serbien), zum anderen an die Menschenrechtsverpflichtung der *nation* und die europäische Verantwortung erinnerte (Stahl 2004: 226-234). Diese Diskursformation war im Irak-Fall kaum reaktivierbar: Die Eliten und die Bevölkerung waren sich in der Ablehnung der US-Politik einig. Sie standen damit in der Tradition einer gepflegten anti-amerikanischen Rhetorik, die beispielsweise in der Kritik am Vietnam-Krieg, den *starwars*- und *national-missile-defense*-Plänen sowie dem Austritt aus der militärischen Struktur der NATO ihren sichtbaren Ausdruck gefunden hatte.

Die prinzipielle und konfliktträchtige Positionsverschiebung Frankreichs im Januar 2003 fand fast ungeteilte Zustimmung: In der Nationalversammlung kam gar keine wirkliche Debatte auf, da sich doch die breite Mehrheit der Abgeordneten – gleich welcher Parteizugehörigkeit – hinter Chiracs Wende stellten. Nur beim atlantischen Flügel von Chiracs eigener Partei wurden zeitweise Zweifel laut, ob diese drastische Haltung vor dem Hintergrund der Verschlechterung der Beziehungen zu den angelsächsischen Partnern der französischen Außenpolitik auf lange Sicht förderlich sei (FR 28.02.2003, FAZ 01.03.2003). Die französische Bevölkerung war eindeutig gegen einen Krieg ohne Mandat des Sicherheitsrates und fast 70 Prozent befürworteten den möglichen Einsatz des Vetos (Economist 22.02.2003). Präsident Chirac erntete Lob von allen politischen Seiten, so vom Vorsitzenden der Sozialisten Hollande, vom Rechtsextremen Le Pen, von Kommunistenchefin Buffet wie auch vom Menschenrechtsaktivisten Kouchner (Economist 15.03.2003).

Vor dem Hintergrund der französischen Identität gesprochen handelte Frankreich als eine Großmacht gegen eine unilateral agierende USA, sprach für die Mehrheit der Europäer und stand für Zivilisation und das internationale Recht, repräsentiert durch die UN. Das französische Verhalten in der Irak-Krise mag in vergleichender Perspektive extrem genannt werden, aber es war gesellschaftlich konsensual und insofern ein perfekter Ausdruck der französischen Identitätskonstruktion.

Die *deutsche* Identität ist demgegenüber geprägt von den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. Elemente dieser Identität, wie sie beispielsweise im Diskurs über die Wiederbewaffnung Deutschlands in den 1950er-Jahren zutage traten, waren „Deutschland in Europa“ und „im Westen“, „Deutschland als verantwor-

tungsbewusstes Land“ und – als systemisches Element, das die Außenwahrnehmung Deutschlands reflektiert – die „deutsche Frage“ (Nadoll 2003). Im Laufe der Zeit differenzierte sich der sicherheitspolitische Diskurs darüber, wie die Vergangenheit zu interpretieren sei und was diese Identität für die Außenpolitik bedeuten würde, immer weiter aus – von der Westbindung bis zur Ostpolitik. Analytisch betrachtet entstanden zwei Diskursformationen: „Zurückhaltung“ und „Normalisierung“ (Katsioulis/Nadoll 2003: 354ff.). Während erstere aus der Vergangenheit eine prinzipielle Zurückhaltung im außenpolitischen Stil, im Engagement und insbesondere in militärischen Einsätzen außerhalb der Landesgrenzen ableitete, wollten Vertreter einer Normalisierung ebendies nur als vorübergehende Maßnahmen zur Vertrauensbildung verstanden wissen, mit dem Ziel einer „normalen Außenpolitik“ eines demokratischen Staates.

Eine wichtige Etappe in der Differenzierung des sicherheitspolitischen Diskurses und damit der Erweiterung der deutschen Verhaltensoptionen stellt die *out-of-area*-Debatte in den frühen 1990er-Jahren dar. Sie führte zu einer Spaltung der bis dahin dominierenden Diskursformation „Zurückhaltung“ in zwei Argumentationsstränge mit verschiedenen Handlungsempfehlungen: Während Anhänger der traditionellen, pazifistischen Argumentation (PDS, linke Flügel von SPD und Grünen) bei der unbedingten Zurückhaltung („Nie wieder Krieg!“) blieben, nuancierte eine größere Gruppe (mit dem späteren Außenminister Fischer) ihre Argumentation mit der *catch-phrase* „Nie wieder Auschwitz!“ und signalisierte damit, dass bei Vorliegen eines Völkermords die deutsche Vergangenheit gerade dazu auffordere, international einzugreifen (Katsioulis/Nadoll 2003: 356f.). In der Handlungsempfehlung ging diese neue Diskursformation der „bedingten Zurückhaltung“ mit den Normalisten zusammen, die ein bestimmteres Auftreten auf der internationalen Bühne anstrebten (Dalgaard-Nielsen 2003: 105). Diese neue Diskurshegemonie sah ihren Praxistest bereits 1998/99 im Kosovokonflikt: Die neue Regierung unter Schröder/Fischer ließ der Diskurshegemonie ein verändertes Verhalten folgen, und Deutschland beteiligte sich zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg aktiv an militärischen Auseinandersetzungen. Der Kriegseinsatz war begleitet von einer ausgeprägten Menschenrechts- und Völkermordrhetorik, die auch verfiel, so dass die öffentliche Empörung sich in Grenzen hielt. Wichtig ist hier, dass die Diskurshegemonie in der Sicherheitspolitik parteiübergreifend war, große Teile der Opposition waren ein-, aber eben der pazifistische Teil der Koalition ausgeschlossen.⁵

5 Die Kluft zwischen den beiden großen Diskursformationen „Zurückhaltung“ und „Normalisierung“ blieb dabei bestehen, verlagerte sich jedoch zusehends von der Sicherheitspolitik weg und brach in anderen gesellschaftlichen Debatten auf (Bubis – Walser, Holocaust-Mahnmal, Goldhagen, Wehrmachtsausstellung).

Dieses Muster sollte sich zunächst fortsetzen; denn deutsche Soldaten waren auf dem Balkan und im Anti-Terrorkampf in Afghanistan „gefragt“. Doch die Begründungsprobleme der Regierung wuchsen mit jedem Einsatz; denn nicht überall konnte man glaubhaft mit „Völkermorden“ argumentieren, was aber die Geschäftsgrundlage der Diskurshegemonie der „bedingten Zurückhaltung“ gewesen war. So sah sich Kanzler Schröder bereits in der Afghanistanfrage gezwungen, im Bundestag die Vertrauensfrage zu stellen, um die „Linksabweichler“ in der Koalition hinter sich zu bringen. Hinzu kam, dass die Außenpolitik der Bush-Administration nach dem 11. September 2001 in noch zunehmenderem Maße als unilateral, egozentrisch und wirtschaftsorientiert wahrgenommen wurde – eine aus Sicht der Bevölkerungsmehrheit nicht unterstützenswerte Politik. Der heraufziehende Wahlkampf sollte ein Lagerwahlkampf werden, für ein Mitgehen gegen den Irak fehlte der Regierung jedoch die eigene Mehrheit – man wäre also auf das konstruktive Verhalten der Opposition angewiesen gewesen (Harnisch 2004: 174).

In dieser Situation entschieden sich Schröder und Fischer, die diskursive Seite zu wechseln und die „bedingte Zurückhaltung“ wieder mit der unbedingten/pazifistischen zu vereinen. Die argumentative Stoßrichtung enthielt pazifistische, anti-amerikanische, Status-quo-orientierte und normalistische („normaler Konflikt unter Demokratien“) Elemente. Die Argumentation der Regierung vermochte auch große Teile der Normalisierer zu überzeugen (Hellmann 2004), so dass es sogar gelang, diese Diskursformation zu spalten. Der Kanzlerkandidat der Opposition Stoiber sah sich gar genötigt, inhaltlich auf den Regierungskurs einzuschwenken (Harnisch 2004: 184). Zurück blieben die kleineren Flügel der Europäer (Schäuble, CDU und Gerhardt, FDP), Multilateralen (Pflüger, CDU) und Atlantiker (Merkel, CDU), die allesamt die außenpolitische Isolierung beklagten. Die Bevölkerung zeigte sich trotzdem hoch zufrieden mit dem Kurs der Bundesregierung in dieser Frage: 80 Prozent hatten sich bereits im Sommer 2002 gegen eine deutsche Beteiligung an einem Militäreinsatz ausgesprochen, und wiederum 80 Prozent hielten den Angriff der Alliierten auf den Irak im März 2003 für falsch (Collmer 2004: 212). Die Bundesregierung schaffte es mit ihrer Vorfestlegung, den Rückstand in den Umfragen vor der deutschen Bundestagswahl wettzumachen und gewann diese im September 2002 knapp. Nach der Wahl fand sich Deutschland in einer schwierigen außenpolitischen Situation, entschied sich die Regierung doch dazu, den extremen Kurs im Prinzip beizubehalten.

Die Kritik in den Medien und unter den Analytikern wurde indes immer lauter. In Deutschland hob eine erregte Diskussion darüber an, wie das deutsche Beiseitestehen im konkreten Fall zu interpretieren wäre: Minenräumer und Patriot-Raketen für Israel, Spürpanzer in Kuwait, deutsche Piloten in AWACS-Flug-

zeugen und Patriot-Raketen für die Türkei waren die Themen. Kontrafaktisch würde ich argumentieren, dass der Kurs der Regierung einer *contestation* unterzogen worden wäre, wenn sich die übrigen EU-Staaten und der Sicherheitsrat auf ein militärisches Eingreifen geeinigt hätten.

Doch die Bundesregierung hatte Glück: Durch den Schwenk Frankreichs im Januar und die europaweiten Massendemonstrationen vom 15. Februar 2003 sah sie sich aus der Isolation befreit und konnte jetzt erfolgreich zusätzlich das Identitätselement „Deutschland als Teil Europas“ aktivieren. Als zudem noch klar wurde, dass die US-Position im Sicherheitsrat keine Mehrheit finden würde, erschien Deutschland wieder fest im Lager der Multilateralisten und konnte die UN-Verachtung der eigenen Position („unabhängig davon, wie der Sicherheitsrat entscheidet“) vergessen machen. Die Geschehnisse im Irak und die Ex-post-Demontage der amerikanischen Begründungen für den Waffengang spielten der Regierungsrhetorik darüber hinaus in die Hände: Eine *contestation* unterblieb, die Diskurshegemonie war stabil, und das Verhaltensspektrum der deutschen Außenpolitik hat sich nach der *out-of-area*-Debatte erneut – diesmal um unilaterale Handlungsoptionen – erweitert.

Abbildung 4: Hypothesen über außenpolitischen Wandel für Frankreich und Deutschland

<i>Land</i>	<i>Gesamtverhalten</i>	<i>Gründe für Verhaltenswandel in der Irak-Krise: Plausibilitätsprobe</i>	<i>Verhaltenserwartung</i>
<i>F</i>	<i>late obstructor</i>	Den USA zu folgen hätte Identitätsrahmen verlassen. In der Selbstwahrnehmung handelte Frankreich als Großmacht gegen eine unilateral agierende USA, sprach für die Mehrheit der Europäer und stand für Zivilisation und das internationale Recht, repräsentiert durch die UN. <i>Obstructor</i> -Verhalten nicht <i>contested</i> , sondern konsensual. Kein <i>elite-mass split</i> in der Außenpolitik. Taktisches Verhalten perfekter Ausdruck der französischen Identitätskonstruktion.	Eintreten für <i>Europe puissance</i> stabil. Taktisches Mitgehen mit den USA je nach Verhalten der EU-Partner weiter möglich.

<i>Land</i>	<i>Gesamtverhalten</i>	<i>Gründe für Verhaltenswandel in der Irak-Krise: Plausibilitätsprobe</i>	<i>Verhaltenserwartung</i>
<i>D</i>	<i>early obstructor</i>	Der frühe Zeitpunkt der Festlegung kann mit dem Wahlkampf erklärt werden. Ausgangspunkt der inhaltlichen Festlegung war die fragile, quer zum Parteienspektrum verlaufende Diskurshegemonie. Durch die Auflösung der Allianz zwischen „bedingter Zurückhaltung“ und „Normalisierung“ und die Re-Konsolidierung der Diskursformation der Zurückhaltung unter Einbeziehung der Pazifisten und großer Teile der Normalisierer neue Diskurshegemonie. Diese blieb aufgrund glücklicher internationaler Umstände <i>uncontested</i> . Verhaltenswandel wurde durch einen Identitätswandel abgesichert.	Neue Diskurshegemonie ermöglicht mehr unilaterales Verhalten. Nachlassende Solidarität in der EU und inkonsequenteres Agieren wahrscheinlich. Regierungswechsel würde Auslandsengagement stabilisieren.

5 Fazit

„Wie konnte das passieren?“ war die eingangs gestellte übergeordnete Frage angesichts des Auseinanderfallens der EU-Mitgliedstaaten in der Irak-Krise. Die vergleichende Verhaltensanalyse hat in der Tat ergeben, dass das Verhalten der acht untersuchten Staaten in Bezug auf die vier Beobachungskriterien stark divergierte (*Abbildung 1*). Dies schwächte offensichtlich die Außendarstellung der EU – Peterson (2004: 23) hat argumentiert, dass irgendeine einheitliche EU-Haltung wirkungsvoller gegenüber den USA gewesen wäre als diese Spaltung. Der dynamische Vergleich hat offen gelegt, dass das Verhalten von sechs der acht Staaten durchaus konsistent war, wenn man es mit ihrem Verhalten im Golf- und Kosovokrieg vergleicht (*Abbildung 2*). Es war insofern alles andere als überraschend. Die bereits vorhandenen Unterschiede haben sich durch den Anti-Terrorkampf und das Verhalten der amerikanischen Regierung lediglich radikalisiert (Hill 2004: 161; Duke 2002: 16). Diese „Radikalisierung“ in Richtung Atlantik durch Italien, Spanien und Dänemark war eher in der Regierungsrhetorik und in der Bereitschaft, am Besatzungsregime mitzuwirken spürbar, als im militärischen Kampfeinsatz. Die Verhaltenserwartungen für die Zukunft legen einen leichten Trend zurück zum europäischen Lager nahe, jedoch keine substantziellen Änderungen der Verhaltensmuster (*Abbildung 3*).

Die eigentlichen (Verhaltens-)Überraschungen bieten Frankreich und Deutschland. Wie die Identitäts-/Diskursanalyse plausibel zu machen suchte, war

dabei die französische Festlegung im Januar 2003 ein perfekter Ausdruck der eigenen Identitätskonstruktion (*Abbildung 4*). In Deutschland wurde der fragile, parteiübergreifende Konsens über das wachsende deutsche Auslandsengagement im Wahlkampf über Bord geworfen – zugunsten einer „neuen“ deutschen Zurückhaltung, die auch unilaterales, sogar obstruktives Verhalten umfasst. Aufgrund glücklicher Umstände blieb diese Außenpolitik *uncontested* und stabil.⁶

Was heißt das nun für die Zukunft der Europäischen Außenpolitik? Die schnelle Einigung auf eine gemeinsame Sicherheitsstrategie noch im Jahre 2003 zeigte, wie sehr alle EU-Regierungen die Vorkommnisse der Irak-Krise bedauerten. Indes, mit Wissen um die Erkenntnisse der vorliegenden vergleichenden Außenpolitikstudie erscheint eine Wiederholung der Uneinigkeit mehr als wahrscheinlich.

Primärquellen

Athens News (www.athensnews.gr)

CNN.com (cnn.worldnews)

Copenhagen Post (CP) (www.cphpost.dk)

Daily Telegraph

Economist

EUobserver.com (euobserver.com)

Financial Times Deutschland (FTD)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)

Frankfurter Rundschau (FR)

Frattini (29.03.2003): Interview with Franco Frattini, Italian Foreign Minister, Italian Ministry of Foreign Affairs, www.iraqwatch.org/government/Italy/italy-mfa-frattini-032903.htm

Gemeinsame Erklärung (17.02.2003): Joint position on Iraq adopted by the 15, www.eu2003.gr/en/articles/2003/2/18/1973/

Handelsblatt (HB)

de Hoop Scheffer (04.04.2003): Interview with Jaap de Hoop Scheffer, Dutch Minister of Foreign Affairs, www.rnw.nl/hotspots/html/dut030404.html

International Herald Tribune (IHT)

iraqwatch.org

Le Monde

Neue Züricher Zeitung (NZZ)

New York Times (NYT) Europe

6 Durch einen Regierungswechsel zugunsten der bürgerlichen Parteien würde zwar der atlantische Flügel wieder gestärkt, die neue Möglichkeit der Obstruktion könnte sich jedoch auf die Europa-politik verlagern, etwa in der Erweiterungsfrage.

Nouvel Observateur

Radio Netherlands Wereldomroep (RNW) (www.rnw.nl)

Simitis' Brief an die EU (13.02.2003): Letter from Prime Minister Simitis to his EU counterparts, www.eu2003.gr/en/articles/2003/2/13/1912

Süddeutsche Zeitung (SZ)

Die Welt

World Socialist Website (WSW) (4.6.2003): Spain extends military presence in Iraq, www.wsws.org/articles/2003/jun2003/spai-j24_prn.shtml

Die ZEIT

Literatur

- Aliboni, Roberto (2003): Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy, in: *The International Spectator* 38 (1), 81-90.
- Boekle, Henning und Bernhard Stahl (2003): Zum Stand der Aussenpolitikforschung, in: Britta Joerißen/Bernhard Stahl (Hg.): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*. Münster: LIT, 10-13.
- Buzan, Barry/Ole Wæver/Jaap de Wilde (1998): *Security Analysis: Conceptual Apparatus*, in: dies.: *A New Framework for Analysis*. Boulder, CA/London: Rienner.
- Carlsnaes, Walter (2002): Foreign Policy, in: ders./Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hg.): *Handbook of International Relations*. London: Sage, 331-349.
- Collmer, Sabine (2004): „All politics is local“: Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Sebastian Harnisch (Hg.): *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*. Baden-Baden: Nomos, 201-226.
- Croci, Osvaldo (2002): The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy, in: *The International Spectator* 37 (2), 89-102.
- Crowe, Brian (2003): A Common European Foreign Policy after Iraq?, in: *International Affairs* 79 (3), 533-546.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2003): Gulf War: The German Resistance, in: *Survival* 45 (1), 99-116.
- de Wijk, Rob (2000): *Pyrrus in Kosovo – Hoe het Westen de oorlog niet kon winnen en zelfs bijna verloor*. Amsterdam: Mets en Schilt.
- Duke, Simon (1999): Consistency as an Issue in EU External Activities. EIPA Working Paper 06.99, <http://aei.pitt.edu/archive/00000542>.
- Duke, Simon (2002): CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link, in: *European Foreign Affairs Review* 7 (2), 153-169.
- Duke, Simon (2003): No Common, No Security, No Policy and All Foreign?, in: *Security and Defence*, EurActive.com (01.04.2003), <http://www.euractiv.com>.
- Eckstein, Harry (1975): Case Study and Theory in Political Science, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hg.): *Handbook of Political Science*, Bd. 7: *Strategies of Inquiry*. Menlo Park CA: Addison-Wesley, 79-138.

- Fischer, Joschka (2002): Rede von Bundesaußenminister Fischer zur USA – Irak Problematik vor dem Deutschen Bundestag am 22. Februar 2002, <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/01GASP/fiiraira.htm>.
- Fortman, Michel/Helene Viau (2000): A Model Ally? France and the US during Kosovo Crisis of 1998-1999, in: David Haglund (Hg.): *The France – US Leadership Race: Closely Watched Allies*. Kingston, Ontario, 87-109.
- Foucault, Michel (1989): *The Archaeology of Knowledge*. London: Barnes & Noble Books.
- Geddes, Barbara (1990): How the Cases You Choose Affect the Answers You Get. Selection Bias in Comparative Politics, in: James Stimson (Hg.): *Political Analysis*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 131-150.
- George, Alexander L. (1979): Case Studies and Theory Development. The Method of Structured, Focused Comparison, in: Paul Gordon Lauren (Hg.): *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: The Free Press, 43-68.
- Gnesotto, Nicole/John Roper (Hg.) (1992): *Western Europe and the Gulf: A Study of West European Reactions to the Gulf War, Carried Out Under the Auspices of the Institute for Security Studies of Western European Union*. Paris: Institute for Security Studies of Western European Union.
- Harnisch, Sebastian (2004): Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand: Die Nonproliferationspolitik gegenüber dem Irak, in: ders. (Hg.): *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*. Baden-Baden: Nomos, 173-200.
- Hartmann, Jürgen (1980): Vergleichende Politische Systemforschung und Komparative Methode, in: Jürgen Hartmann (Hg.): *Vergleichende politische Systemforschung: Konzepte und Analysen*. Köln: Böhlau.
- Hansen, Lene/Ole Wæver (2002): *European Integration and National Identities. The Challenge of the Nordic States*. London/New York: Routledge.
- Hellmann, Gunther (2004): Von Gipfelstürmern und Gratwanderern. „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 11, 32-39.
- Hill, Christopher (Hg.) (1996): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Hill, Christopher (2004): Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001, in: *Journal of Common Market Studies* 42 (1), 143-163.
- Hix, Simon (1998): The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: Brent Nelson/Alexander Stubb (Hg.): *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 323-334.
- Hollis, Martin/Steve Smith (1992): *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Jørgensen, Knud Eric (2004): Theorising the European Union's Foreign Policy, in: Ben Tonra/Thomas Christiansen (Hg.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 10-25.
- Joerßen, Britta/Bernhard Stahl (Hg.): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*. Münster: LIT.

- Jóhannesdóttir, Anna/Jörg Nadoll/Bernhard Stahl (2003): Forschungsdesign – Vergleich von Außenpolitiken, in: Britta Joerißen/Bernhard Stahl (Hg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden. Münster: LIT, 14-21.
- Kaarbo, Juliet/Jeffrey S. Lantis/Ryan K. Beasley (2002): The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective, in: dies./Michael T. Snarr (Hg.): Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior. Washington, D.C.: CQ Press, 1-23.
- Kampfner, John (2004): Blair's Wars. London: The Free Press.
- Katsioulis, Christos/Jörg Nadoll (2003): Der deutsche Diskurs zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr (1990-1994), in: Britta Joerißen/Bernhard Stahl (Hg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden. Münster: LIT, 353-367.
- Katzenstein, Peter J. (Hg.) (1996): The Culture of National Security. New York: Columbia University Press.
- Landman, Todd (2000): Issues and Methods in Comparative Politics. London: Routledge.
- Larsen, Henrik (1997): Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe. London: Routledge.
- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, in: American Political Science Review 65 (3), 682-693.
- Manners, Ian/Richard G. Whitman (Hg.) (2000): The Foreign Policy of EU Member States. Manchester: Manchester University Press.
- Marcussen, Martin u.a. (1999): Constructing Europe. The Evolution of French, British and German Nation-State Identities, in: European Journal of Public Policy 6 (4), 614-633.
- Mauß, Hanns W. (2000): Germany and the Use of Force. Still a Civilian Power?, in: Survival 42 (2), 56-80.
- Mauß, Hanns W./Bernhard Stahl (2002): Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen, in: Politische Vierteljahresschrift 43 (1), 82-111.
- Menon, Anand/Jonathan Lipkin (2003): European Attitudes towards Transatlantic Relations 2000-2003. An Analytical Survey. Survey Prepared for the Informal Meeting of EU Foreign Ministers, Rhodes and Kastellorizo, May 2-May 3, Research and European Issues, No. 26, <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud26-en.pdf>.
- Milliken, Jennifer (1999): The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods, in: European Journal of International Relations 5 (2), 225-54.
- Nadoll, Jörg (2003): Forschungsdesign – Nationale Identität und Diskursanalyse, in: Britta Joerißen/Bernhard Stahl (Hg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden. Münster: LIT, 167-189.
- Peterson, John (2004): Keynote Article: Europe, America, Iraq: Worst Ever, Ever Worsening? in: Journal of Common Market Studies 42, Annual Review, 9-26.

- Peterson, John/Mark A. Pollack (2003): Conclusion. The End of Transatlantic Partnership? in: dies. (Hg.): Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the 21st Century. New York: Routledge, 128-142.
- Risse, Thomas (2003): Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien der Internationalen Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 99-132.
- Rosenau, James N. (1966): Pre-Theories and Theories of Foreign Policy, in: Barry R. Farrell (Hg.): Approaches to Comparative and International Politics, Evanston: Northwestern University Press.
- Schmidt, Vivien A./Claudio M. Radaelli (2004): Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues, in: West European Politics 27 (2), 183-210.
- Stahl, Bernhard (2003a): Auswertung: Identitäten und Diskurse im analytischen Vergleich, in: Britta Joerißen/ders. (Hg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden. Münster: LIT, 368-381.
- Stahl, Bernhard (2003b): Die französische Identität, in: Britta Joerißen/ders. (Hg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden. Münster: LIT, 309-339.
- Stahl, Bernhard (2004): Französische Außenpolitik – Verhalten, Identität und Diskurs im Kosovo-Krieg und in der Uruguay-Runde des GATT. Habilitationsschrift an der Universität Trier im Fachbereich III, Trier.
- Stahl, Bernhard/Henning Boekle/Jörg Nadoll/Anna Jóhannesdóttir (2004): Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in CFSP – Comparing Denmark, France, Germany, and the Netherlands, in: European Foreign Affairs Review 9 (2004), 417-441.
- Stavridis, S. und C. Hill (Hg.) (1996): Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict. Oxford: Berg.
- Tonra, Ben (2001): The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union. Aldershot: Ashgate.
- Treacher, Adrian (2003): French Interventionism. Europe's Last Player? Aldershot: Ashgate.
- Wagner, Wolfgang (2002): Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich. Frankfurt/M.: Campus.
- Waltz, Kenneth N. (1959): Man, the State and War: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press.
- Weymouth, Anthony und Stanley Henig (2001): The Kosovo Crisis. The Last American War in Europe? London u.a.: Pearson.
- White, Brian (2004): Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy, in: Ben Tonra/Thomas Christiansen (Hg.): Rethinking European Union Foreign Policy. Manchester: Manchester University Press, 45-61.