

Fazit: Die identitären Möglichkeitsräume der EU-Außenpolitik

Sebastian Harnisch und Bernhard Stahl

Die Außenpolitik der EU ist für Theoretiker der Internationalen Beziehungen ein herausfordernder Gegenstand. Die Union verändert durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten und die Integration neuer Politikfelder machtpolitisch ständig ihr Gewicht, ohne dass sie – aus realistischer Perspektive – bereits als gleichwertiger Akteur neben den Nationalstaaten anerkannt worden wäre. Die stetige Veränderung von mitgliedstaatlicher Zusammensetzung und institutionellem Aufbau erschwert auch die Identifizierung klarer Anreizstrukturen, Kommunikationskanäle und Sozialisationsseffekte, die das Verhalten der Union und ihrer konstituierenden Mitglieder längerfristig prägen. Schließlich bringt es die zunehmend heterogene Mitgliedschaft mit sich, dass die Varianz binnenstaatlicher Präferenzen aus Sicht mancher Theoretiker die Handlungsfähigkeit des politisch verfassten Europa gänzlich infrage stellt.

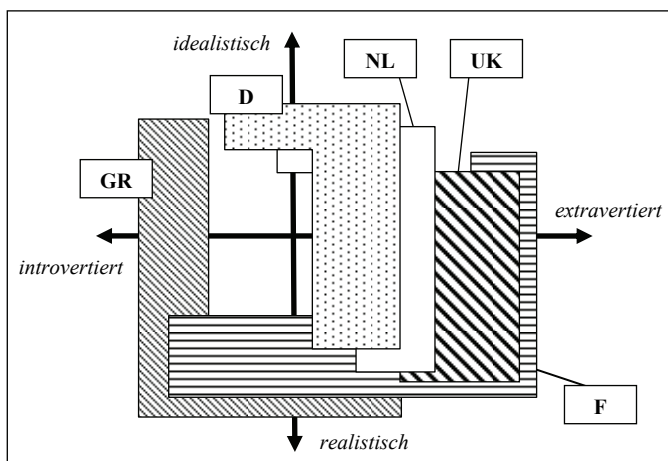
In diesem Band haben wir die Probleme der gegenwärtigen EU-Außenpolitikanalyse und der vergleichenden Außenpolitikforschung durch einen identitätsgestützten Ansatz adressiert, den wir mit dem Actor-ness-Ansatz verknüpft haben. Der Actor-ness-Ansatz hat sich bei der Analyse des Zusammenhangs zwischen den internen Bedingungen der EU und ihrer Außenpolitik als gewinnbringend erwiesen, weil er die Dynamik des Integrationsprozesses flexibler abbilden kann. Wir blicken aus vergleichender Perspektive auf nationalstaatliche Außenpolitiken und fragen mit Hilfe des Konzepts der Akteursschaft nach der kollektiven Handlungsfähigkeit der EU. Unser Argument basiert auf der Annahme, dass wachsende materielle Machtressourcen keinen guten Indikator für EU-Außenverhalten darstellen, da die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu gemeinschaftlichem Handeln in der Union stark – und nicht generell entlang nationalstaatlicher Ressourcenpotentiale – variiert. In dieser Perspektive bieten auch institutionelle Anreize nur einen groben Hinweis auf die Gestaltungsfähigkeit der EU. Denn einerseits sind die institutionellen Strukturen der EU-Außen- und Sicherheitspolitik selbst immer wieder Gegenstand vertragsrechtlicher Revisionen. Andererseits zeigen vergleichende Politikfeldanalysen, dass selbst gemeinsame globale Herausforderungen – wie der transnationale Terrorismus oder Migration – nicht zu Konvergenzprozessen führen müssen. Mit liberalen Theoretikern gehen wir davon aus, dass gesellschaftliche ideelle Präferenzen in den Mitgliedstaaten das kooperative Handeln auf europäischer Ebene prägen. Doch im Gegensatz zur Konzeptualisierung von Regierungen als bloßen Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen weisen wir auf die zentrale Rolle gesellschaftlicher Diskurse

für das Engagement der Union jenseits ihrer Grenzen – und auf die Nachhaltigkeit dieses Engagements – hin.¹

Unser modifizierter Identitätsansatz reklamiert nicht, jedes EU-Verhalten erklären oder verständlich machen zu können. Die hier untersuchten nationalstaatlichen Rechtfertigungsdiskurse in den fünf ausgewählten EU-Mitgliedstaaten eröffnen außenpolitischen Entscheidungsträgern Möglichkeitsräume für außen- und sicherheitspolitisches Handeln, ohne dass diese Sanktionen – im äußersten Fall Massenproteste oder Abwahl – befürchten müssten. Diese Korridore legitimen Handelns innerhalb der EU sind unterschiedlich breit und keineswegs immer konvergierend.

Mit Hilfe der Erkenntnisse aus dem Vorgängerband (vgl. Joerißen/Stahl 2003) konnten zu Beginn des Bandes zwei Dimensionen herausgearbeitet werden, die einen systematischen Vergleich nationaler Diskursformationen ermöglichen und kompatible Bereiche – identitäre Schnittmengen – der nationalen Identitäten sichtbar machen (vgl. zur Herleitung Abschnitt II.4 im Beitrag von Bernhard Stahl und Sebastian Harnisch). Dieser Schnittmengenbefund aus unseren Fallstudien lässt sich nun in diese Systematik einordnen. Gruppiert man die nationalen Identitäten nach den Dimensionen „idealistisch“/„realistisch“ sowie „introvertiert“/„extravertiert“, entsteht ein identitärer Möglichkeitsraum für die EU-Außenpolitik.

Abbildung 1) Der identitäre Möglichkeitsraum der EU-Außenpolitik (Darst. d. Verf.)



1 In diesem Sinne mag der hier vorgestellte Ansatz als ideell-liberaler Ansatz gelten. Er integriert die Analyse von Diskursstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten (republikanischer Liberalismus) und Diskurselementen und -formationen (ideeller Liberalismus) mit der Analyse der Kooperationsfähigkeit in den Institutionen der Europäischen Union sowie der Union gegenüber Dritten. Er grenzt sich aber vom liberalen Ansatz Moravcsiks insofern ab, als er die ideellen Werthaltungen von Individuen und sozialen Gruppen nicht (nur) nicht als fix betrachtet, sondern sie (sozialkonstruktivistisch) auch zum Untersuchungsgegenstand erhebt.

Das Schaubild verdeutlicht zunächst, dass die Mehrzahl der untersuchten nationalen Identitäten für externe Effekte offen ist. Konvergenz oder Kompatibilität sind also grundsätzlich möglich. Der Vergleich zeigt ferner, dass das Vereinigte Königreich ein „extravertiertes Land“ ist: Politische (wahrgenommene) Zwänge, Bündnisse, internationales Recht, das Verhalten der USA – all dies spielt in britischen außenpolitischen Diskursen eine zentrale Rolle. Griechische Diskurse zeichnen sich demgegenüber durch ihren introvertierten Charakter aus: Die Bewahrung des Eigenen – sei es in Form der Orthodoxie, des Griechentums oder des Kommunismus – fungiert als omnipräsentes Argumentationsmuster. Die Überlappungen zwischen britischer und griechischer Identität sind daher gering.²

Zweitens zeigt der Befund entlang der idealistisch-realistischen Achse die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Identitäten. Idealistische Argumentationen offenbaren nicht nur eine andere Weltsicht als realistische, sie begründen auch abweichende Handlungsempfehlungen in internationalen Krisen. Beide dominierenden französischen Diskursformationen befinden sich in der realistischen Hälfte, nur die Argumente der idealistisch orientierten „Neuen Philosophen“ („nouveaux philosophes“) ragen in die idealistische Hälfte hinein. Dadurch nimmt Frankreich eine Sonderstellung unter den großen EU-Staaten ein. Sehr deutlich erkennbar wird im Schaubild auch der Schwerpunkt vieler Argumentationen im realistisch-extravertierten Viertel. Hier befinden sich die atlantischen Argumentationsmuster, die in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und auch in Deutschland den Diskurs dominierten. In Griechenland und in Frankreich befinden sie sich hingegen in einer Minderheitsposition. Einen weiteren Ballungspunkt bilden extravertiert-idealistische Argumente, vor allem in den deutschen, niederländischen und britischen Diskursen. Lediglich in den Niederlanden und der Bundesrepublik gibt es signifikante Abweichungen – eher introvertierte Argumente, die in christlichen oder pazifistischen Identitätselementen gründen.

Über diese Darstellung hinaus veranschaulichen die Studie zur ESVP im Vorgängerband und die Länderkapitel in diesem Band drittens, wie schon die Kompatibilität nationaler Rechtfertigungsdiskurse eine EU-Akteursschaft für bestimmte außenpolitische Handlungen (Verhandlungsmandate, Luftschläge, nationale Anerkennung) ermöglichen kann. Unterschiede in der Selbst- und Konfliktwahrnehmung gehen mit kompatiblen Auffassungen darüber einher, welche Funktionen die EU in der Konfliktregulierung für die Einzelstaaten übernehmen soll. Die ersten beiden empirischen Teile dieses Bandes weisen so nach, wie die Konfliktwahrnehmung und Funktionszuweisung die legitimatorische Basis für die europäischen Verhandlungsbemühungen in Rambouillet und die Lancierung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa auf dem EU-Gipfel in Köln (1999) bildeten. Dieser identitäre Möglichkeitsraum – gleichsam eine ideelle „winning coalition“ – blieb über die kriegerischen Auseinandersetzungen im Kosovo hinweg stabil und setzte sich in der Mandatierung für die EU-Kommission bei der Staatlichkeitsbildung im Kosovo fort.

2 Eines der wenigen Beispiele ist etwa das Argument der Stärkung der Rolle Europas in der Welt.

Die graphische Darstellung macht viertens ersichtlich, dass sich gemeinsame rhetorische Ressourcen zum einen in realistisch-extravertierten Argumentationen (so z. B. Verhalten anderer Großmächte, Stabilität oder Machtgleichgewicht) finden ließen. Zum anderen bot sich eine Schnittmenge im Bereich idealistisch-extravertierter Argumente (so z. B. Humanität, Zivilisation oder Völkerrecht). Widerstand gegen eine militärische Intervention war im griechischen und französischen Diskurs zu erwarten, desgleichen von deutschen und niederländischen Pazifisten (idealistisch-introvertierte Argumentationen). In der Summe bestätigen diese empirischen Befunde die These des Identitätsansatzes: Nationalstaatliche Identitäten konditionieren die internationale Akteursschaft und damit die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union.

Die Untersuchungen der fünf nationalen Außenpolitiken und die Analyse des EU-Verhaltens von 1996 bis 1999 legen fünftens dar, inwieweit die nationalen Diskurse das Eingreifen der NATO legitimieren konnten, und im Ergebnis ein gemeinsames Handeln der EU oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten ermöglichten. In den Gesellschaften der EU-Länder bildete sich ein großer, aber varianter diskursiver Möglichkeitsraum für gemeinsames außenpolitisches Handeln. Dieser schloss die Möglichkeit militärischer Maßnahmen zunehmend ein, nicht jedoch den Einsatz von Bodentruppen. Die Lücke zwischen rhetorischem Anspruch und tatsächlichen militärischen Fähigkeiten bildete dann den Ursprung für den Ausbau der ESVP und entsprechender Kapazitäten nach dem Kölner EU-Gipfel im Juni 1999.

Für den Zeitraum von 1999 bis 2008 zeigt die Untersuchung im dritten empirischen Teil des Bandes konkret, wie die nationalen Identitäten die Handlungsfähigkeit der Union nach dem Waffenstillstand 1999 begrenzten. Hansfrieder Vogel weist in dieser Studie nach, wie die „gespaltene Akteursschaft“ der EU durch die massive Förderung „empirischer Staatlichkeit“ (bei fehlendem Konsens über den juristischen Status) die Anerkennung des Kosovo im Februar 2008 durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten unabwendbar machte. In nuce verdeutlichen die empirischen Teile des vorliegenden Bandes, wie die speziellen Charakteristika der EU-Akteursschaft ihr Konfliktverhalten in der Phase des Konfliktaustrags (1996-1999) und der Friedenskonsolidierung (1999-2008) prägten.

In den folgenden Abschnitten fassen wir nun in einem ersten Schritt die empirischen Ergebnisse der vorangegangenen Studien aus der Perspektive unseres Identitätsansatzes zusammen. Dabei zeigen wir genau, wie die EU ihre internen Strukturcharakteristika – normativer Konsens (Staatsaufbau) bzw. Dissens (Statusfrage) – auf das Kosovo übertrug, und damit auch das Konfliktverhalten der kosovarischen und serbischen Akteure erkennbar beeinflusste. In einem zweiten Schritt diskutieren wir den theoretischen und methodischen Ertrag unserer Untersuchung für die vergleichende Außenpolitikanalyse und die EU-Außenpolitikforschung. Schließlich fassen wir die Ergebnisse des Bandes aus dem Blickwinkel der International Security Governance zusammen. Wir argumentieren, dass die internationale Rolle der EU als „Zivilmacht“ oder auch „normative Macht“ zwar konfliktbefriedende Effekte zeitigen kann, insbesondere wenn sie im Verbund mit den USA und durch inter-

nationale Organisationen implementiert wird. Gleichzeitig können die Verfasstheit und die identitäre Konstituierung der Union jedoch dazu beitragen, dass Konflikte wie jener um das Kosovo verlängert werden oder gar eskalieren.

I. Die EU-Außenpolitik gegenüber dem Kosovo: empirische Befunde

Die Grundannahme dieses Bandes lautet, dass die außenpolitischen Identitäten der EU-Mitgliedstaaten – identifiziert über nationale Rechtfertigungsdiskurse – den Grad der kollektiven Handlungsfähigkeit – identifiziert über die Akteursschaft der EU – prägen. Nicht die Frage, ob die EU eine außenpolitische Identität hat, sondern das Zusammenwirken der nationalen Identitäten ihrer Mitglieder stand im Zentrum der Untersuchungen.

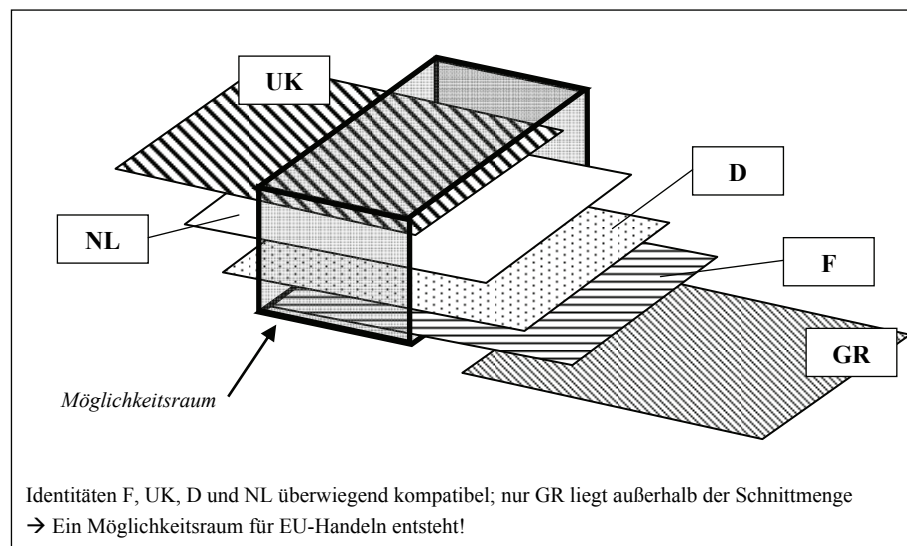
Die Europäische Union wurde in der heraufziehenden Kosovo-Krise Ende der 1990er Jahre zunächst als präsender, aber zögerlicher Akteur charakterisiert. Präsenz zeigte die Union in Gestalt ihrer Mitgliedstaaten in den Institutionen Kontaktgruppe, Sicherheitsrat, NATO und G8. Die EU-Akteursschaft litt in dieser Phase jedoch unter nationalen Profilierungen und einem Mangel an militärischen Ressourcen. Die Politik der Union wurde durch die Ereignisse „vor Ort“ getrieben, sie erschien daher zögerlich. Der Verhaltenswandel der EU im Frühjahr 1999 – vom neutralen Vermittler zur Interventionspartei – basierte auf einer Veränderung nationaler Rechtfertigungsdiskurse, die den kollektiven Legitimationsraum entscheidend vergrößerten. In Großbritannien ging dies so weit, dass Premierminister Tony Blair eine internationale Führungsrolle übernahm und die unentschlossene US-Administration unter Präsident Clinton von der Notwendigkeit einer Intervention überzeugte.

Die Vergrößerung des Rechtfertigungsraumes wurde zum einen durch das veränderte Verhalten der Konfliktparteien vor Ort ermöglicht. Seit dem Frühjahr 1998 wurde nicht mehr beiden Parteien gleichermaßen, sondern eindeutig dem serbischen Regime die Verantwortung für die Eskalation zugewiesen. Den Anstoß für diese Umdeutung gaben zwei formative Ereignisse – die Massaker in der Drenica (1998) und Račak (1999), bei denen mehrere Dutzend kosovo-albanische Zivilisten getötet wurden. Die Pariser Verhandlungen, in deren Verlauf die kosovarische Seite schließlich einlenkte, die serbische Seite jedoch uneinsichtig blieb, bestätigten aus Sicht der hier untersuchten EU-Staaten die Verantwortlichkeit Belgrads.

Zum anderen zeichnete das (wahrgenommene) Verhalten der USA und Russlands für die Veränderung des Möglichkeitsraumes in der EU verantwortlich. So beeinflusste Russland die Institutionenpräferenz der EU-Staaten, denn aufgrund der russischen Veto-Drohungen entfiel der UN-Sicherheitsrat als Entscheidungsgremium. Im Unterschied zu den USA änderte das Verhalten Moskaus an der inhaltlichen Substanz der EU-Politik jedoch nichts. Die Verbundenheit mit Amerika diente in mehreren Diskursen hingegen als wichtiges Argument, sich an militärischen Maßnahmen (in erweiterter Form) zu beteiligen. Dies gilt insbesondere für den niederländischen Diskurs. War die Diskurshegemonie im Falle der OSZE-Verifikationsmission

aufgrund der mangelnden US-Beteiligung noch umstritten, konnte sie mit dem Argument der transatlantischen Bündnissolidarität im Hinblick auf die Intervention im Kosovo stabilisiert werden. Entscheidend war dabei nicht nur der Umstand, dass sich die USA militärisch beteiligten. Als noch wichtiger erwies sich, dass die US-Beteiligung die Kosovo-Intervention nun legitimatorisch in die Kontinuität der Bosnien-Kriege stellte.¹ Die Wahrnehmung der Konfliktparteien, der Eskalationsmuster zwischen ihnen und auch die Beurteilung möglicher Lösungsszenarien war nunmehr in den untersuchten EU-Staaten praktisch gleich. Die Umdeutung vom „Balkan-Diskurs“ oder „humanitarian assistance discourse“ (Hansen 2006) hin zum „humanitarian intervention discourse“ war damit diskurstheoretisch gesprochen abgeschlossen. Sie errang in allen Ländern bis auf Griechenland die Diskurshegemonie: Eine Beteiligung an den Luftschlägen galt als möglich und legitim. Zieht man die jeweiligen außenpolitischen Identitäten heran, stellt sich der kollektive Möglichkeitsraum für die untersuchten Staaten in der Frage der Luftschläge wie folgt dar:

Abbildung 2) Der identitäre Möglichkeitsraum für die Beteiligung an den Luftschlägen (Darst. d. Verf.)



Die Argumentationsmuster „die Aggression durch Belgrad steht in der Kontinuität der Jugoslawien-Kriege“ und „die Schwäche des Westens liegt in Uneinigkeit und Appeasement“ errang im Vereinigten Königreich und den Niederlanden früh (Sommer 1998), in Deutschland wenig später (Herbst 1998) und schließlich auch in Frankreich (Frühjahr 1999) Diskurshegemonie. Im März 2004 zeigte sich dann, wie

3 Diese Umdeutung im Westen ist in Serbien übrigens nie verstanden worden, was ein Gutteil der serbischen Annäherungsprobleme an Europa erklärt.

stabil dieses Interpretationsmuster war. Denn obwohl nun die Kosovo-Albaner serbische Klöster anzündeten und ganze Familien vertrieben, führte dies nicht zu einer gleichgewichtigeren Verantwortungszuweisung und Anerkennung serbischer Schutzansprüche. Vielmehr zog die internationale Gemeinschaft den umgekehrten Schluss, dass nunmehr die Statusfrage aktiv angegangen werden müsse (vgl. Schreye 2008: 175).

Die Umdeutung zentraler Elemente im Rechtfertigungsdiskurs der EU-Staaten erklärt, wie die Intervention einer Mehrheit der EU-Staaten im Kosovo an der Seite der USA möglich wurde, obwohl sich der UN-Sicherheitsrat zuvor auf keine Resolution geeinigt hatte. Diese Umdeutung war indes nicht unumstritten. Die pazifistischen Diskurslager in den Niederlanden und Deutschland und die realistisch-autonome Diskursformation in Frankreich folgten der diskursiven Wende nicht. Sie konnten sich aber mit ihren Argumenten nicht durchsetzen. Darüber hinaus stellt Griechenland eine wichtige Ausnahme dar. Denn hier lässt sich weder ein Identitäts- noch ein Verhaltenswandel beobachten. In Griechenland bleibt es während des gesamten Untersuchungszeitraums bei der Hegemonie des Balkan-Diskurses: Ethnische Konflikte müssen hingenommen werden, weil Einmischungen von außen und Veränderungen des lokalen Status quo das Elend der Region nur verschlimmern.

Abbildung 3) Identitäts- und Verhaltenswandel der EU und ihrer Mitgliedstaaten (Darst. d. Verf.)

Akteur	Identität (Wandel/Kontinuität)	Verhalten
Vereinigtes Königreich	Wandel (Sommer 1998); Diskurshegemonie für Luftschläge unumstritten	Forderung von Luftschlägen; Eintreten für Bodentruppen; Anerkennung Kosovo
Niederlande	Kontinuität; Diskurshegemonie für Luftschläge unumstritten; nur Verifikationsmission umstritten	Zögerlich bei Verifikationsmission; aktive Teilnahme an Luftschlägen; Anerkennung Kosovo
Deutschland	Wandel (Herbst 1998); Diskurshegemonie für Luftschläge nahezu unumstritten	Teilnahme Luftschläge; aktive Diplomatie; Anerkennung Kosovo
Frankreich	Wandel (Frühjahr 1999); Diskurshegemonie für Luftschläge umstritten	Aktive Diplomatie; Teilnahme Luftschläge; Anerkennung Kosovo
Griechenland	Kontinuität; Diskurshegemonie nie herausgefordert; Nichteinmischung	Aktive Diplomatie; gegen Luftschläge; kein Veto; keine Anerkennung Kosovo
Europäische Union	Kontinuität: Einigkeit und Zivilmacht; mehrheitlicher Wandel zum „humanitarian intervention discourse“ 1998/99	Gespaltene Actorness; konsequentes state-building; Verzögern der Statusklärung; Inkohärenz in der Anerkennungsfrage

II. Der Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikanalyse

Der Ausgangspunkt unserer theoretischen Betrachtung der Kosovopolitik der EU war, dass alternative Erklärungsansätze das außenpolitische Verhalten der Union nur eingeschränkt beschreiben und verständlich machen können. Den besonderen Charakter der Union als Entität mit eingeschränkter Akteurschaft können sie nicht berücksichtigen, bzw. keinen klaren (kausalen) Bezug zwischen der Akteursstruktur und dem jeweiligen Akteursverhalten herstellen. Aus unserer Sicht sollten insbesondere Kohärenzstudien zum EU-Außenverhalten weniger mangelnde Kohärenz beklagen, als vielmehr die Effekte der bestehenden Kompatibilitäten zwischen den mitgliedstaatlichen Außenpolitiken auf das Außenverhalten der Union in den Blick nehmen.

Die Untersuchungen in diesem Band gingen aus dem Blickwinkel der vergleichenden Außenpolitikanalyse davon aus, dass sich aus nationalen Rechtfertigungsdiskursen außenpolitische Identitäten ableiten lassen, deren Kompatibilität über Grad und Spezifika der EU-Akteursschaft entscheiden. Ändern sich Legitimationen in den nationalen Diskursen – weil sich neue Diskursformationen bilden oder bestehende neu miteinander verbunden werden – dann ergeben sich neue „legitimatorische Möglichkeitsräume“; wie etwa für die Beteiligung europäischer Streitkräfte an den NATO-Luftschlägen gegen Serbien ohne explizite und vorherige Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat.

Die Frage die unsere Autoren zu beantworten hatten lautete daher: Ließ sich gemeinsames oder getrenntes Handeln der EU durch den argumentativen Rückgriff auf nationale Identitäten in den jeweiligen binnenstaatlichen Kosovo-Diskursen rechtfertigen? Aus unserer Sicht zeigen die Befunde der Fallstudien dies auf. So wurde der Verhaltenswandel in den drei großen EU-Staaten primär mit dem Rekurs auf idealistische Identitätselemente und Argumentationsmuster begründet. In Großbritannien geschah dies durch eine Aufwertung des *UK as member of the international community*, in Deutschland durch eine Umdeutung des *verantwortungsbewussten Deutschland*, in Frankreich durch den vermehrten Bezug auf die *europäische Schicksalsgemeinschaft* und die Werte der *nation*.

Die Diskurshegemonien wurden in allen großen EU-Staaten auch mit Hilfe von realpolitischen Argumenten abgesichert. Der Konflikt forderte die *Großmacht Frankreich* und das (identitäre) *britische Empire* heraus, während für Deutschland die Einigkeit des *Westens* und Bündnissolidarität zählten. Als konsensualer historischer Bezugspunkt fungierte in diesen realpolitischen Argumentationen der Verweis auf die Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg im Allgemeinen und auf jene der Kriege in Kroatien und Bosnien im Besonderen. Insofern lässt sich der Kosovo-Krieg keineswegs als eine nur ethisch motivierte „humanitäre Intervention“ charakterisieren.

Abbildung 4) Verknüpfungen von realistischen und idealistischen Begründungen in Großbritannien, Frankreich und Deutschland (Darst. d. Verf.)

	Identitätselemente und Argumentationsmuster
UK	<i>Member of the internat. community</i> : humanitäre Verpflichtung; Völkerrecht; Menschenrechte <i>Empire</i> : Nachgeben als Schwäche; Lehren aus der Geschichte (insbes. Jugoslawien-Kriege)
D	<i>Das verantwortungsbewusste D</i> : Lehren aus der Geschichte (auch Jugoslawien-Kriege) <i>D als Teil des Westens/Europas/multilaterales D</i> : Einigkeit macht stark; Bündnissolidarität
F	<i>F als Teil d. europ. Schicksalsgemeinschaft</i> : Verantwortung für unseren Kontinent <i>Bewahrung Frankreichs</i> : die Ehre der Nation herausgefordert <i>F als Großmacht</i> : kein Zurückweichen vor Diktatoren

Der zentrale Punkt in der Veränderung der Argumentation der drei Diskurse war die Umdeutung des „wir“. Noch bis wenige Jahre vor Beginn des Konflikts – in Frankreich bis zum Frühjahr 1999 – lag die Balkanregion in der Wahrnehmung der Diskursträger außerhalb des eigenen Werteraumes.⁴ Nach den Massakern in der Drenica und Račak wurde das Kosovo dann zu einem Teil „unseres Kontinents“, unserer Wertegemeinschaft deklariert. In Frankreich und Großbritannien lag die Herausforderung darin, die eigene Wertegemeinschaft argumentativ zu erweitern. Im deutschen Diskurs ging es darum, die Bundesrepublik in eine solche Wertegemeinschaft hinein zu definieren und so die Pflicht zur Intervention zu rechtfertigen. Auf diesen unterschiedlichen argumentativen Wegen wurde es in den drei großen EU-Staaten möglich, den Verhaltenswandel der Union von der neutralen Vermittlung hin zur „forced diplomacy“ gesellschaftlich zu vermitteln.

Betrachtet man diese diskurstheoretischen Befunde aus vergleichender Perspektive, so hat sich die Einführung von Identitätselementen als besonders wertvoll erwiesen. Durch dieses analytische Instrument – verstanden als letztgültiges Argument mit Selbstbezug – wird en détail erkennbar, wie bestimmte Diskursträger das (wahrgenommene) Konfliktverhalten durch Rückbezug auf gesellschaftlich geteilte Selbstverständnisse überzeugend darlegen, so dass sie im EU-Rahmen bestimmte Präferenzen für Strategien und Instrumente äußern können. Im Vergleich zur Kopenhagener Schule, die sich lediglich auf den Bezug zwischen Staat und Nation stützt, und die Forschungsgruppe um Thomas Risse, bietet das kombinierte Identitäts-Diskurs-Konzept differenziertere Vergleichskategorien, so dass auch geringere Abweichungen, bspw. bei der Instrumentenwahl, erfasst werden können (vgl. den Beitrag von Bernhard Stahl und Sebastian Harnisch in diesem Band). Statt Identität als eine uniforme und einem Land pauschal zugeschriebene Variable zu konzeptualisieren, haben wir sie als ein umstrittenes, gespaltenes und deutungsabhängiges Konstrukt vorgestellt. Das Konzept der Diskursformationen hat es uns darüber

4 Maria Todorova (1997) hat diese Sicht des Westens auf den Balkan als „das Andere“ treffend analysiert.

hinaus erlaubt, Identitätswandel zu operationalisieren. Verschiedene außenpolitische Diskursformationen ringen um Deutungshoheit und sind demzufolge zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich wirkungsmächtig.

Für die Außenpolitikanalyse, besonders die Frage von Kontinuität und Wandel, bringt die Konzeptualisierung von Identitäten in Form von Identitätselementen und Diskursformationen zwei weiterführende Erkenntnisse. Erstens: Mit Hilfe dieser beiden Instrumente lässt sich erheben, wie weit und wie tief Identitäts- und Verhaltenswandel tatsächlich reichen. So lässt sich nicht nur nachholender Identitätswandel erkennen – ein Wandel der Identität folgt auf einen Wandel im Verhalten. Auch substanzieller und nachhaltiger Identitätswandel, der die Identitätselemente und die Diskursformationen bzw. die Diskurshegemonie erfasst, kann sichtbar gemacht werden (vgl. Abb. 3).

In den Fallstudien konnten wir drei unterschiedliche Formen außenpolitischen Wandels diagnostizieren. Erstens zeigte sich in Deutschland, wie die kontinuierliche Politik der militärischen Zurückhaltung einer militärischen Interventionspolitik wich. Analytisch ließ sich festhalten, wie dieser signifikante Verhaltenswandel mit stark idealistischen Argumentationsmustern begründet wurde und deshalb fast un widersprochen, *uncontested*, blieb. Im deutschen Fall ist klar erkennbar, dass dieser Wandel bereits einige Jahre zuvor – im Diskurs um die Einsätze „Out-of-area“ – vorbereitet worden war. Daher qualifizieren wir ihn als „nachholenden Wandel“.

Zweitens konnten wir in Frankreich Verhaltenswandel *während* der Kosovo-Krise beobachten. Der Wechsel von einer neutralen Vermittlungspolitik hin zur aktiven Kriegsbeteiligung war zunächst sehr umstritten. Es gelang der Regierung aber letztlich, ihn durch den Wechsel von realistisch-autonomen zu idealistischen Argumentationsmustern zu rechtfertigen. Diese Veränderung der französischen Außenpolitik kann insofern als „nachhaltig“ gelten, als sie auf einer neuen Diskurshegemonie basierte. Dennoch besteht ein großer Unterschied zum deutschen und auch zum britischen Fall: Ein Wechsel der hegemonialen Diskursformation war in Frankreich in ähnlichen außenpolitischen Situationen bereits zu beobachten gewesen (so im zweiten Golf-Krieg oder in den Bosnien-Kriegen). Anschaulich wird hier ein Muster französischer Außenpolitik: Operativ basiert sie auf der Diskurskoalition zwischen realistisch-europäischer und realistisch-autonomer Diskursformation. Die Begründungen ändern sich allerdings immer dann, wenn Interventionen an der Seite der USA bevorstehen. Die realistisch-europäische Diskursformation verlässt in solchen Fällen die Diskurskoalition, um sich mit der idealistischen Diskursformation zu verbünden. Die allfälligen identitären Zerreißproben nehmen die französischen Entscheidungsträger in diesen Situationen in Kauf.

Drittens konnten wir im britischen Fall einen kombinierten Verhaltens- und Identitätswandel feststellen. Denn nur so lässt sich der drastische Umschwung von der konsensualen britischen Jugoslawienpolitik der Nicht-Intervention 1991-1995 zur militärischen Interventionspolitik als „leading hawk“ der internationalen Gemeinschaft verstehen. Dieser Identitätswandel wurde aufgrund der bemerkenswerten rhetorischen Leistung der Blair-Administration im britischen Diskurs nicht heraus-

gefordert (*uncontestedness*). Er kann daher als nachhaltig gelten. Durch die geschickte Verknüpfung von ethisch-internationalistischen mit realistisch-atlantischen Argumentationsmustern nahm die britische Regierung Abschied vom „kleinmütigen Realismus“ konservativer Vorgängerregierungen und etablierte eine dauerhafte außenpolitische Neuerung.

Die Einbeziehung von zwei kleineren Mitgliedsländern hat sich in mehrerer Hinsicht als gewinnbringend erwiesen. So zeigten sich die in beiden Gesellschaften hegemonialen Diskursformationen resistent gegenüber Wandel. In den Niederlanden waren die Luftesätze und auch ein möglicher Einsatz von Bodentruppen praktisch unumstritten. Es stand im niederländischen Diskurs außer Frage, dass der Balkan zur eigenen, „europäischen“ Wertegemeinschaft gehörte und sich dies mit militärischen Pflichten verband. Einzig in Bezug auf eine Beteiligung an der Verifikationsmission – ohne die USA – spalteten sich der Diskurs und die politische Klasse. Dieser Befund bestätigt das „atlantische Moment“ der niederländischen Außenpolitik.

Im Vergleich dazu den Niederlanden lagen in Griechenland sowohl die Luftschläge als auch ein Einsatz von Bodentruppen außerhalb des identitären Handlungskorridors und damit jenseits der möglichen, weil legitimierbaren Verhaltensweisen der Regierung. Zwar zählte der Balkan sehr wohl zum erweiterten Selbst im griechischen Diskurs. Die sogenannten „Westmächte“ wurden aber weiterhin als externe Kräfte wahrgenommen, die von außen auf eine gewaltsame Veränderung des Status quo hinarbeiteten. Diese traditionelle Deutung wog bei Weitem schwerer als die Gewaltexzesse im Kosovo. Die identitäre Schnittmenge Griechenlands und der Niederlande – beide NATO- und EU-Mitglieder – ist daher sehr klein. So lässt sich aus unserem diskursgestützten Identitätsansatz eindeutig ableiten, inwiefern sich eine EU-Akteursschaft ausbildete und welche militärischen Optionen politisch durchsetzbar waren.

III. Der Beitrag zur EU-Außenpolitikforschung

Identitätsgestützte Erklärungsansätze teilen die Auffassung, dass die Selbstwahrnehmung einer demokratischen Gesellschaft die Handlungsmöglichkeiten ihrer gewählten Politiker begrenzt. Einigen Identitätsansätzen fällt es schwer, Kontinuität und Wandel zu konzeptualisieren (vgl. Abschnitt I.2 im Beitrag von Bernhard Stahl und Sebastian Harnisch), weil die normative Struktur der Identität stärker als deren akteursgebundene Rekonstruktion betont wird (vgl. Checkel 2008: 72). Identitäten werden in diesen Ansätzen als stabile, langfristig wirkende soziale Konstrukte konzeptualisiert. Die resultierende Politik wird als Kontinuität interpretiert. Verhaltenswandel kann in solchen kausalanalytischen Studien nur als Identitätswandel erklärt werden. Bei der Untersuchung der EU-Außenpolitik verschärft sich dieses konzeptionelle Problem, weil strukturlastige Identitätsansätze das Vorhandensein einer außenpolitischen Identität oder zumindest die Konvergenz nationaler Identitäten annehmen müssen.

Die Studien in diesem Band teilen zwar die grundlegende Annahme über den Identitäts-Verhaltens-Nexus der kausalanalytischen Identitätsstudien. Sie gehen aber erstens davon aus, dass bereits die Kompatibilität einiger Identitäten ausreichen kann, um eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit – in unserer Konzeptualisierung „Akteursschaft“ – hervorzubringen. Zweitens stellen sie die konstitutivanalytische Frage, wie es möglich wurde, dass sich durch die Veränderung mitgliedstaatlicher Identitätsdiskurse ein größerer bzw. kleinerer Möglichkeitsraum für legitimes gemeinsames Handeln in der EU entstand.

Der Kern unseres konzeptionellen Arguments ist die Verknüpfung des Identitätsansatzes mit den Actorness-Kriterien von Jupille und Caporaso. Auf diesem Weg wird ein vergleichender Außenpolitikanalyseansatz mit einem Konzept der EU-Außenpolitikforschung verbunden. Der Mehrwert dieses Vorgehens liegt darin, dass die primär systematisierenden Kategorien des Akteursansatzes mit einem kausalen (regulativen), und auch konstitutiven Mechanismus verbunden werden. So kann ein klarer Bezug hergestellt werden zwischen den nationalstaatlichen identitären Möglichkeitsräumen und einer spezifischen Akteursschaft, d. h. Handlungsfähigkeit der EU. Konkret zeigen die Studien im zweiten Teil unseres Bandes, wie sich die nationalen Diskursräume so weit aufeinander zu bewegten, dass eine partielle Beteiligung einiger Mitgliedstaaten an den Luftoperationen möglich wurde. Die Akteursschaft der EU insgesamt blieb also gespalten, und entsprechende militärische Handlungen wurden im Rahmen der NATO, nicht aber der EU durchgeführt.

Noch klarer wird der Zusammenhang zwischen Identität, Akteursschaft und Handeln im Abschnitt über die Friedenskonsolidierung. Hier zeigt sich eindeutig, wie die nationalen Rechtfertigungsdiskurse die Mandatierung der EU-Kommission zum Aufbau empirischer Staatlichkeit – u. a. Währung, Verwaltung und Finanzwesen – zuließen, die juristische Staatlichkeit – die Anerkennung – dem Kosovo aber aufgrund der inkompatiblen nationalen Identitäten verwehrt blieb. Zum einen lag dies institutionell daran, dass die Mitgliedstaaten in den bisher in Kraft getretenen Vertragsrevisionen keine explizite Rechtspersönlichkeit für die Union geschaffen haben. Zum anderen verhinderten die Vorbehalte jener EU-Mitgliedstaaten, die im eigenen Land mit Sezessionsproblem konfrontiert sind, dass es zu einer gemeinsamen Anerkennungspolitik kam.

Die Übertragung der eigenen heterogenen EU-Identität auf den Kosovo-Konflikt hatte schwerwiegende Konsequenzen. Da keine Einigkeit innerhalb der EU (und mit Dritten) über die Statusfrage zu erlangen war, verzögerten die UNMIK und die Union deren Thematisierung durch das Prinzip „Standards vor Status“. Dies widersprach nicht nur den Erkenntnissen der Transitionsforschung,⁵ sondern stellte letztlich auch eine Statusveränderung in Aussicht, die das Verhalten zumindest der

5 So Schmitter (1995: 49): „Trotz einer umfangreichen Literatur über die sogenannten Vorbedingungen für Demokratie gibt es nur eine Regel, auf die sich alle ‚Konsolidologen‘ verständigen können: Es ist mit Sicherheit vorzuziehen, wenn nicht sogar unverzichtbar, dass eine nationale Identität und territoriale Grenzen hergestellt werden, bevor die politischen (oder ökonomischen) Institutionen reformiert werden.“ Vgl. auch Merkel et al. (2003: 229-230).

Kosovo-Albaner fortan prägte. Konkret lässt sich sogar zeigen, dass die Union trotz der bereits erfolglos beendeten Ahtissari-Mission darauf drängte, eine Verhandlungstroika einzurichten, um den internen Dissens über die Anerkennungsfrage im Herbst 2007 doch noch auszuräumen. Kurz: Die Union ließ nochmals verhandeln, um sich selbst mehr Zeit für interne Verhandlungen zu geben.

Im Ergebnis schuf die EU durch ihre gespaltene Akteurschaft empirisch einen Staat, den sie als Gemeinschaft (bisher) nicht (juristisch) anzuerkennen in der Lage ist. Durch die Kombination von Identitätsansatz und Akteurschaftskonzept kann dieser kausale Bezug zwischen der internen Verfasstheit der Europäischen Union und ihrem Kooperationsverhalten in der Kosovo-Krise hergestellt werden.

IV. Der Beitrag zur International Security Governance-Debatte

Die Implikationen dieses Befundes für die Europäische Union als Teil eines Regelwerkes, das staatliche und nichtstaatliche Akteure zur Wahrung ihrer Sicherheitsinteressen verbindet, sind gravierend und dauerhaft. Nach den negativen Erfahrungen mit den UN-Missionen in Bosnien, Somalia und Ruanda, und nach den transatlantischen Auseinandersetzungen über die multilateralen Missionen in Afghanistan und Irak ist die ESVP zum einem weiteren maßgeblichen Vehikel für militärisch abgestützte Staatskonsolidierungsprozesse geworden (vgl. Dobbins 2008). Im Vergleich zu unilateralen oder UN- und NATO-geführten Operationen bieten EU-geführte Missionen dabei eine größere Bandbreite an zivilen und militärischen Instrumenten sowie mehr lokale Legitimität. Darüber hinaus erlauben sie den Truppen stellenden Staaten ein höheres Maß an Mitbestimmung und Kontrolle, so dass auch risikoaverse Regierungen ihre außenpolitischen Ziele gegenüber interventionsskeptischen Bevölkerungen rechtfertigen können.

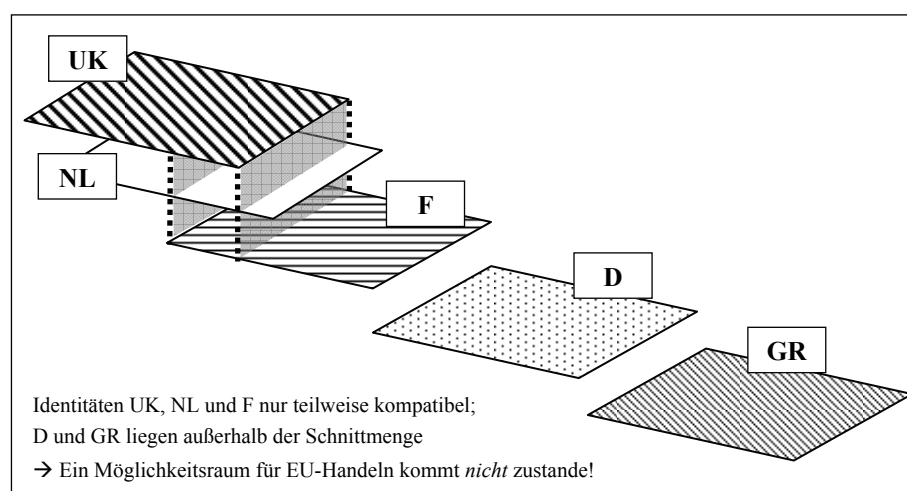
Dieses besondere und attraktive Fähigkeitsprofil der EU in der Staatskonsolidierung birgt aber auch Risiken. Sie sind in der Struktur, d. h. in der gespaltenen Akteurschaft der EU selbst verortet. Wie die Analyse des EU-Konfliktverhaltens im „heißen“ Kosovo-Konflikt erstens deutlich zeigt, standen zunächst die gemeinsame Bekräftigung kollektiver Normen und nichtmilitärisches Handeln der Gemeinschaftsorgane im Zentrum des Außenverhaltens. Damit läuft die EU jedoch die Gefahr eines „Moral Hazard“ (vgl. Kupermann 2008): Die gemeinsame Normbekräftigung kann von anderen Akteuren – in diesem Fall von der UÇK – dahingehend interpretiert werden, dass ein (militärisches) Eingreifen der EU zum eigenen Vorteil erwirkt werden könne, sobald ein „offensichtlicher“ Normbruch eines weiteren Akteurs – in diesem Fall die serbische Regierung – glaubhaft gemacht werden kann. Zugespitzt: Es lässt sich erwarten, dass das kollektive Normbekenntnis der EU-Staaten andere Akteure im Konflikt dazu verleitet, bewusst konflikteskalierend zu agieren, um die EU für eine Intervention an der eigenen Seite – der des vorgeblich „Schwächeren“ – zu gewinnen. Zwar teilt die EU dieses Problem mit anderen Institutionen, aber da sie sich ihrem Selbstverständnis nach als „normative Macht“

versteht und geteilte Normen eine zentrale Rolle bei der Herstellung ihrer Handlungsfähigkeit nach außen hin spielen, ist das Problem des Moral Hazard für die EU größer als für andere internationale Akteure.

Zweitens verdeutlichte die konstitutivanalytische Interpretation der Entscheidung für die Luftangriffe im Jahr 1999, wie die EU-Staaten aus den Erfahrungen mit dem US-geführten „war by committee“ den Schluss ziehen konnten, dass die Union ein eigenständigeres Handlungspotential im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich benötige. Auf absehbare Zeit – auch dies belegt unsere Untersuchung – wird die Union dabei aufgrund der weiterhin national (re)konstruierten Identitäten aber nur eine Koordinationsorganisation nationalstaatlich verfasster Streitkräfte bleiben.

Die hier vorgelegten Studien bestätigen drittens die Existenz eines identitär begründeten Möglichkeitsraumes für die EU-Außenpolitik. Dieser Möglichkeitsraum beruht auf kompatiblen idealistischen sowie realistischen Identitätselementen und Argumentationsmustern, die sich durch ihre Offenheit gegenüber internationalen Entwicklungen („Extravertiertheit“) auszeichnen. Wie am Streit um den Einsatz von Bodentruppen im Kosovo exemplarisch deutlich geworden ist, erstreckt sich dieser identitäre Möglichkeitsraum jedoch nicht auf eine „Militärmacht EU“ (vgl. Abb. 5). Vielmehr bietet er die Grundlage für die Übertragung eigener, national konstruierter Vorstellungen über postnationale offene Staatlichkeit und die Verregelung und Verrechtlichung von Konflikten (Zivilisierung der internationalen Beziehungen). In eskalationsträchtigen Missionen bleibt die Union deshalb auf einen militärisch projektionstüchtigen Kooperationspartner – wie die USA – angewiesen. Der Vorstellung einer autonom handelnden oder sogar im Widerspruch zu den USA agierenden EU fehlt nicht nur die materielle, sondern auch die ideelle Grundlage.

Abbildung 5) Der Einsatz von Bodentruppen: Kein identitärer Möglichkeitsraum (Darst. d. Verf.)



In den Diskursen der drei großen Mitgliedstaaten konnte zudem gezeigt werden, dass die Kosovo-Albaner nunmehr zwar rhetorisch zum europäischen „wir“ gerechnet wurden, dieses „wir“ aber nicht bereit war, für „sie“ das Leben eigener („unserer“) Soldaten im Bodeneinsatz zu riskieren. Im Hinblick auf eine Bodenoffensive drohten die Diskurskoalitionen zwischen idealistischen Eingriffsoptimisten und realistischen Wirkungspessimisten zu zerbrechen. Diese Diskrepanz und der erwähnte idealistische Grundwiderspruch belasten die Legitimierung von EU-Missionen nachhaltig und dauerhaft. Sie sorgen zugleich dafür, dass eine Beteiligung der USA in Europa selbst auch identitär attraktiv bleibt.

Unsere Untersuchung erweist viertens, dass die EU mit der EULEX-Mission zwar bereit ist, im (robusten) polizeilichen Bereich zusätzliche Verantwortung zu übernehmen und trotz der Nicht-Anerkennung des Kosovo durch einige Mitgliedstaaten taktische Kohärenz zu wahren (vgl. die Abschnitte II.3 und III im Beitrag von Hansfrieder Vogel). Insofern besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem funktionalen Wachstum der EU-Akteursschaft und dem Aufbau von international security governance. Die über den gesamten Verlauf des Jahres 2008 hin anhaltenden Auseinandersetzungen über die Mandatierung der EULEX durch den UN-Sicherheitsrat verdeutlichen zugleich, dass vor allem Russland (und auch China) die schleichende Anerkennungspolitik der EU gegenüber dem Kosovo nicht (nachträglich) legitimieren wollen. Denn diese widerspricht u. a. ihren eigenen, identitätsgestützten Statusquo-Politiken (vgl. Antonenko 2007). Die lange Blockade der EULEX-Mandatierung – und die damit verbundene Dehnung der Sicherheitsratsresolution 1244 durch die EU – zeigt im Gegenteil, dass die außenpolitische Rolle der Union und ihr konkretes Verhalten im Kosovo zunehmend umstritten sind (vgl. Džihic/Kramer 2008: 18).

Wenn die Union und ihre Mitgliedstaaten die nicht intendierten Konsequenzen ihrer heterogenen Akteursschaft und ihres fraktionierten sicherheitspolitischen Handelns vermeiden möchten, dann sollten sie in Zukunft einen größeren Anteil ihrer Ressourcen – trotz der Traumata von Srebrenica, Somalia und Ruanda – für UN-geführte Staatskonsolidierungsoperationen aufwenden. Solche Operationen bieten mehrere Vorteile: Erstens – dies zeigen die identitären Schnittmengen der von uns untersuchten Länder im Hinblick auf militärisches Handeln – würde auf diese Weise die größtmögliche identitäre Unterstützung erreicht. Ethische, internationalistische, idealistische, realistische und atlantische Argumentationen gehen in diesem Fall zusammen. Zweitens verteilen sich die Lasten in UN-Missionen nicht nur gleichmäßiger auf die Truppen stellenden Staaten. Auch sorgte die Beteiligung von weniger risiko-aversen Regierungen dafür, dass diese Missionen auch in gefährliche Konfliktgebiete entsandt würden, in denen stark bewaffnete europäische Truppen einen klaren abschreckenden Effekt erzielen könnten. Drittens bieten die Vereinten Nationen durch ihre größere Legitimität bei der Entscheidung für und Durchsetzung von Einsätzen die Chance, dass die nicht intendierten Konsequenzen der EU-Gemeinschaftsbildung – die Exklusion dritter Akteure – nicht zu neuen Frontstellungen in den internationalen Beziehungen führt.

Das Beispiel des Kosovo zeigt aus unserer Sicht auch, dass sich die strukturbildenden Effekte (militärischer) Machtanwendung keineswegs auf die Vereinigten Staaten beschränken – die durch ihre Intervention im Irak die Akteursbildung in transnationalen Terrornetzwerken mit gefördert haben. Unsere Befunde weisen darauf hin, dass Gleiches auch für die Anwendung „sanfter Macht“ gilt, die, wenn sie die Grundnormen der Souveränität verändert, sanfte Gegenmachtbildung oder sogar eskalationsträchtiges Verhalten hervorrufen kann.

Ein EU-Engagement in UN-geführten Operationen ist also aus vielerlei Gründen vorteilhaft. Die Teilhabe an einer NATO-geführten Mission stößt indes auf identitäre wie praktische Hindernisse. Zum einen üben die USA einen bestimmenden Einfluss auf die Initiierung und militärische Organisation jedweder NATO-Mission aus, so dass die Mitspracherechte der EU prekär bleiben. Zum anderen ist die identitäre Unterstützung von NATO-Missionen ohne UN-Mandat in den EU-Mitgliedstaaten nicht gesichert, insbesondere aufseiten der idealistischen und pazifistischen Diskursformationen. Dies dürfte umso mehr zutreffen, als „humanitäre Interventionen“ vor dem Hintergrund der Intervention im Irak 2003 derzeit weitgehend als diskreditiert gelten (vgl. Weiss 2007: 119).

In Reaktion auf diese beiden Entwicklungen hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren zunehmend auf eine dritte Vorgehensweise gesetzt, das sog. „lead/framework nation“-Modell (Perruche 2008). Hierbei operiert eine „Koalition von willigen EU-Mitgliedstaaten“ unter der Führung eines besonders engagierten EU-Mitglieds, faktisch oft Frankreich oder das Vereinigte Königreich. Dieses gesplante EU-Handeln basiert auf kompatiblen Teil-Identitäten und dem permissiven Konsens der übrigen EU-Staaten, so dass vordergründig schwierige legitimatorische Hürden umgangen werden können. Zugleich verschafft dies den ESVP-Institutionen das dringend benötigte militärische und organisatorische Know-How. Doch obwohl diese Missionen kurzfristiges militärisches Handeln ermöglichen, werden sie von den Bevölkerungen der nicht beteiligten Staaten als „interessengeleitete“ und nicht „gemeinsame“ Missionen wahrgenommen. Die Bereitschaft zur Unterstützung oder Aufstockung in Bedrängnis geratener Truppenteile sinkt tendenziell. Aus unserer Perspektive vertagt das lead nation-Modell eine notwendige europaweite Debatte über Auslandseinsätze und erhöht somit das Risiko nationaler *contestations* und langfristiger Verfestigung diskursiver Konfliktlinien.

Aus der Perspektive der liberalen Theorie des Demokratischen Friedens zeigt das Kosovo-Beispiel mithin, dass risiko-averse Gesellschaften dem militärischen Handeln europäischer Staaten enge, aber veränderbare legitimatorische Grenzen setzen. Ihre souveränitäts-affinen Regierungen reagieren auf diese demokratische Herausforderung nicht etwa mit einer zunehmenden Delegation von Entscheidungskompetenzen auf die EU-Organe, sondern mit dem fallweisen Ausbau der Europäischen Union als außenpolitischem Akteur mit „zivilem Profil“.

Die Schattenseiten dieses identitätsgestützten Politikprozesses der „Zivilmacht EU“ sind dessen nicht intendierte Konsequenzen. Denn zum einen bietet das legitimatorische Dilemma der EU dritten Konfliktparteien einen starken Anreiz zu eskalierendem Verhalten, um die EU zur „Intervention“ oder anderweitiger Unter-

stützung zu zwingen. Zum anderen sind die EU und ihre Mitgliedstaaten, wenn sie zur Intervention bereit sind, strukturell auf die Mithilfe der USA angewiesen. Setzt die regierende US-Administration andere Prioritäten, kommt es zu unerwünschten transatlantischen Entsolidarisierungseffekten.

Die Dilemmata und nicht intendierten Konsequenzen von „humanitären Interventionen“ betreffen auch andere Akteure wie die UN und die USA. Doch für die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer stellt sich das Problem des Moral Hazard in besonderem Maße. Um dieses Risiko so gering wie möglich zu halten, können die Mitgliedstaaten bzw. ihre Regierungen aus unserer Sicht zwei Strategien einschlagen: Zum einen können sie ihren eigenen normativen Anspruch auf Beiträge zur Konfliktlösung in anderen Weltregionen zurückschrauben. Externe Erwartungen einer Unterstützung durch die EU werden so erst gar nicht gefördert; enttäuschte Erwartungen innerhalb der Union, die sich aus der Diskrepanz zwischen normativem Anspruch und tatsächlicher Handlungsfähigkeit ergeben, werden vermieden. Eine solche „Abkehr von der Welt“ scheint gleichwohl, angesichts zunehmender Globalisierungstendenzen und des Aufstiegs von Regionalmächten wie Russland oder China, kaum haltbar. Zum anderen können die Regierungen (und Parlamente) daher stärker als bisher auf die Risikoscheu ihrer demokratischen Gesellschaften einwirken, indem sie die Folgen von Nicht-Handeln im gesellschaftlichen Diskurs stärker thematisieren. In jedem Fall bedürfen beide Strategien einer sorgfältigen und vorsorglichen Kalkulation möglicher nicht intendierter Konsequenzen. Auch engagierte Politiken können sich leicht in ihr Gegenteil verkehren.

Literatur

- Antonenko, Oksana (2007): *Russia and the Deadlock Over Kosovo*, in: *Survival* 49:3, S. 91-105.
- Checkel, Jeffrey (2008): *Constructivism and Foreign Policy*, in: Smith, Steve et al. (Hg.): *Foreign Policy. Actors – Theories – Cases*, Oxford: Oxford University Press, S. 71-82.
- Dobbins, James et al. (2008): *Europe's Role in Nation Building: From the Balkans to Congo*, Santa Monica: Rand Corporation.
- Džihic, Vedran/Kramer, Helmut (2008): *Der Kosovo nach der Unabhängigkeit*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05695.pdf> [16.9.2008].
- Hansen, Lene (2006): *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War*, London/New York: Routledge.
- Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (2003): *Identität, außenpolitisches Verhalten und die GESVP – ein Fazit*, in: Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (Hg.) (2003): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität. Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*, Münster et al.: LIT Verlag, S. 382-404.
- Kuperman, Alan (2008): *The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans*, in: *International Studies Quarterly* 52:1, S. 49-80.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): *Defekte Demokratien, Band 1: Theorie*, Opladen: Leske und Budrich.

- Perruche, Jean-Paul (2008): Permanent Command and Control Structures for EU, in: Biscop, Sven/Algieri, Franco (Hg.): *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Gent: Academia Press, S. 23-26, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf> [11.3.2009].
- Schmitter, Philippe (1995): *Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation*, in: *Internationale Politik* 50:6, S. 47-52.
- Schreye, Eric (2008): UNMIC and the Significance of Effective Programme Management: The Case of Kosovo, in: Hänggi, Heiner/Scherrer, Vicenza (Hg.) (2008): *Security Sector Reforms and UN Integrated Missions*, Münster: LIT Verlag, S. 169-226.
- Todorova, Maria (1997): *Imagining the Balkans*, Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, Thomas (2007): *Humanitarian Intervention*, London: Polity Press.