

D.A. HELLEMA, *Dutch Foreign Policy. The Role of the Netherlands in World Politics*, Dordrecht 2009.

BESCHÄFTIGT MAN SICH mit Fragen der Geschichte niederländischer Außenpolitik, kommt man um den Utrechter Historiker Duco Hellema nicht herum. Der Professor für die Geschichte Internationaler Beziehungen hat zu unterschiedlichsten Aspekten dieses Themenfeldes publiziert. Als wichtigste Einführung in die jüngere Geschichte der auswärtigen niederländischen Beziehungen darf gegenwärtig sein erstmals 1995 unter dem Titel *Buitenlandse Politiek van Nederland* veröffentlichtes Werk gelten. Im Jahr 2006 erschien dieses Buch unter gleichem Titel nach einer vollständigen Überarbeitung und Aktualisierung in dritter Auflage und darf spätestens seitdem als Standardwerk zum Thema gelten.¹

Seit den späten 1970er Jahren waren in englischer Sprache lediglich wenige Artikel oder Bücher publiziert worden, die einen synoptischen Blick auf die Geschichte niederländischer Außenpolitik warfen und sich nicht vornehmlich nur mit Einzelfragen befassten. Voorhoeves *Peace, Profits and Principles* stellte somit lange Zeit das einzige – und damit vielbeachtete – Medium für englischsprachige Leserinnen und Leser zum Thema dar.² Eine notwendige Erweiterung, Aktualisierung oder gar Neuinterpretation der Geschichtsschreibung zur niederländischen auswärtigen Politik blieb für diesen Adressatenkreis bislang aus.

1 Vgl. D. HELLEMA, *Buitenlandse Politiek van Nederland. De Nederlandse Rol in de Wereldpolitiek. Utrecht 2006*. Eine vom Autor dieses Beitrags verfasste Rezension zu diesem Werk findet sich im Internet unter: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2008-2-059>.

2 Vgl. J.J.C. VOORHOEVE, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Leiden 1979.

In seiner nun auch in englischer Sprache vorliegenden Monographie verfolgt Hellema die These, dass die Politikgestaltung in einem hohen Maße von Kontinuität geprägt wurde. Er spürt der Frage nach, wie sich diese Kontinuität angesichts zum Teil massiver gesellschaftlicher Veränderungen in den Niederlanden als auch in der externen Umgebung des Staates erklären lässt und wie Kontinuität und Veränderungen in Beziehung zueinander stehen. Der eigentliche Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf dem 20. Jahrhundert. Vor diesem Hintergrund liest sich das erste Kapitel wie ein Präludium, das den zeitlichen Bogen vom späten 16. bis zum Ende des 19. Jahrhunderts spannt. In diese Zeit fällt sowohl der immense Aufstieg der Niederlande zur Kolonial- und Wirtschaftsmacht als auch deren machtpolitischer Abstieg gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als das Königreich der Niederlande nurmehr ein »kleiner, militärisch schwacher Staat mit kolossalem Kolonialbesitz« (S. 37) war. Hellema zeigt diese Entwicklung in vielen Beispielen, erläutert außenpolitische Ziele und Instrumentarien der außenpolitischen Eliten, welche ab etwa 1850 unter dem Nenner »Freihandel, Neutralität und Kolonialbesitz« zusammengefasst werden können.

Auf den dann folgenden ungefähr 350 Seiten entfaltet der Autor seine facettenreiche Darstellung niederländischer Außenpolitik im 20. Jahrhundert. Er geht hierbei chronologisch vor, deutliche Akzente liegen auf der Sicherheitspolitik und dem Verhältnis der Niederlande zu den europäischen Nachbarn und den USA. Hellema analysiert zudem die Haager Bündnispolitik inklusive des aktiven Blauhelmengagements und das Agieren der niederländischen Regierungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Ferner greift Hellema Fragen der Dekolonisierung Indonesiens auf und widmet in den Kapiteln für die Zeit nach 1945 jeweils ein Unterkapitel dem Thema Entwicklungszusammenarbeit. Je Kapitel entfaltet er zudem ein weltpolitisches Panorama, das den Lesenden die Einordnung der Haager Politik erleichtert. Schließlich greift er wiederholt Debatten der niederländischen Geschichtsschreibung zur Außen- und Sicherheitspolitik auf und eröffnet hiermit weitere Interpretationsmöglichkeiten des »Geschehenen«.

Indem er auf einige zentrale Themen fokussiert, werden alsbald Hauptmotive in der Politikgestaltung der niederländischen Regierung erkennbar. Hierzu zählen die Sicherung der Position der Niederlande als Handelsnation sowie ein ständiges Bemühen aller Regierungsverantwortlichen zur Wahrung der eigenen Souveränität den großen europäischen Nachbarn gegenüber. Dies war zunächst vor allem Großbritannien, später waren es Frankreich und Deutschland, deren Agieren als potentielle Gefahr für die Unabhängigkeit kritisch verfolgt wurde. Nachvollziehbar und ohne großes Detailwissen vorauszusetzen, verortet Hellema die niederländische Politik in den Jahren unmittelbar vor den beiden Weltkriegen im europäischen Machtgefüge und erläutert die Strategie der Haager Neutralitätspolitik zur Sicherung der eigenen Position: Bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs befanden sich die Niederlande auf der Grenze zweier Einflussphären – zwischen dem Deutschen Reich auf der einen und vor allem Großbritannien auf der anderen

Seite. Hellema redet diesbezüglich der Vorstellung das Wort, es grenze nachgerade an ein »Wunder« (S. 58), dass das strategisch günstig gelegene Land nicht in kriegerische Handlungen einbezogen wurde. Zwar weist er auf Erklärungsansätze für dieses »Wunder« hin, insgesamt erscheint seine Argumentation an dieser Stelle aber schwach, was angesichts der detaillierten Studie von Marc Frey zum Thema verwundert.³ Im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs sahen sich die Niederlande wiederum mit widerstreitenden Interessen des deutschen Nachbarn und der anderen Großmächte konfrontiert; auch in dieser Situation hielten die Verantwortlichen letztlich an ihrer Verteidigungsstrategie fest, die Niederlande als neutrales Land durch die aufziehenden Konflikte zu manövrieren.

Nach der Erfahrung des deutschen Überfalls im Mai 1940 und dem damit offenkundigen Scheitern der Neutralitätspolitik gab Den Haag diesen Kurs auf. Die Niederlande wurden Mitglied verschiedener internationaler Institutionen. Während des gesamten Zeitraums des Kalten Krieges sollten diese die militärische Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung der Niederlande garantieren. Der NATO und der EU – beziehungsweise ihren Vorgängerorganisationen – kam dabei besonderes Gewicht zu. Als wichtigste Macht für Den Haag galten zu Recht die USA: Sie allein boten aufgrund ihres Status als Supermacht ein glaubwürdiges Abschreckungspotential gegenüber der Sowjetunion. Außerdem waren es die USA und die NATO, welche die niederländische Position auch in der westlichen Welt – insbesondere gegenüber den beiden großen Mächten Deutschland und Frankreich – nachhaltig sicherten. Kontinentaleuropäischen Versuchen, eine engere außen- und sicherheitspolitische Kooperation der »Europäer« herzustellen, standen sämtliche Regierungen unabhängig von ihrer politischen Couleur aus Furcht vor negativen Konsequenzen für die transatlantischen (Sicherheits-)Beziehungen skeptisch bis deutlich ablehnend gegenüber. Trotzdem war Den Haag ab den siebziger Jahren schrittweise und unter dem Druck Washingtons sowie der europäischen Partner bereit, eine auch stärker politisch orientierte Zusammenarbeit der Europäer sowie regelmäßige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zu akzeptieren.

Nach 1989 kam es zu vorsichtigen Anpassungen in der Haager Außenpolitik. Hellema argumentiert, dass diese – wie schon in den Jahrzehnten zuvor – der sich gewandelten externen Umgebung geschuldet waren. Die Niederlande blieben ihren zentralen Ausgangspunkten NATO und EG verbunden und waren weiterhin ein »loyaler Adjutant« (S. 397) der Vereinigten Staaten, der den Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und im Irak politisch wie militärisch unterstützte. Die Europapolitik zeichnete sich durch einen deutlich intergouvernementaleren und offensichtlich stärker interessengeleiteten Kurs aus als dies vor 1989 der Fall gewesen war. Für Hellema erscheint es in diesem Licht als »logische Konsequenz aus

3 Vgl. M. FREY, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner*, Berlin 1998.

dem Standpunkt, den die Regierung in den Jahren zuvor vertreten hatte« (S. 367), dass die Bevölkerung den EU-Vertrag in einem Referendum 2005 mehrheitlich ablehnte. Behutsam öffnet der Autor ein Unterkapitel zum *Fall von Srebrenica* des Jahres 1995, als niederländische Blauhelme die UN-Schutzzone bosnisch-serbischen Truppen überließen, die daraufhin tausende Schutzsuchende ermordeten. Hellema zeichnet auf mehreren Ebenen – Außenamt, Verteidigungsressort, Parlament, UNO, NATO und Soldaten vor Ort – den Gang der Geschehnisse sowie ihrer Aufarbeitung nach.

Ein für die niederländische Außenpolitik zentrales Aufgabengebiet stellt der Bereich der Entwicklungspolitik dar. Duco Hellema argumentiert überzeugend, dass dieser Teil der Geschichte der Haager Außenpolitik in ihren Anfängen »vor allem als Kompensation und Alternative« (S. 179) für den Verlust der Kolonie Indonesien verstanden werden muss. Gleichzeitig veranschaulicht er, dass die niederländische Politik der Entwicklungszusammenarbeit keinesfalls »Anhängsel« des Außenamtes ist, sondern zu unterschiedlichen Zeiten nur als absolut eigenständig agierende Einheit des niederländischen Politikbetriebs verstanden werden kann.

Dutch Foreign Policy lässt sich ohne besondere Vorkenntnis der niederländischen oder europäischen Geschichte lesen. Hellema schreibt seine Darstellung als eine Geschichte von Anpassungen, Zusammenhängen und Kontinuitäten, bei der es keine »Stunde Null« gibt. Er zeigt auf, dass verschiedene Ereignisse und Entscheidungen einander in unterschiedlichem Maße bedingen und stellt sie in den Zusammenhang langfristiger Entwicklungen. In seiner Argumentation überzeugt er, ohne jedoch Abweichungen und Umwege zu verschweigen. Die Stärke des Buches liegt in dieser stringenten Verknüpfung und auch darin, dass Veränderungen in einen größeren Kontext eingebettet werden. Während er eine europäische Geschichte aus niederländischer Perspektive vorlegt, begründet der Autor zugleich, wie diese Perspektive entsteht und welche Folgen sie für das regierungspolitische Handeln des Kleinstaats Niederlande hat. Ohne den roten Faden aus dem Blick zu verlieren, führt er vor Augen, welche unterschiedlichen Faktoren wie auf die Politikbildung einwirken und diese bestimmen bzw. beeinflussen. Hierzu definiert er sieben Konstanten, die auf ihre je eigene Weise die Außenpolitik determinieren: geografische Lage, Grad der Einbettung in die Weltwirtschaft, Verortung in der internationalen Machtstruktur, sozio-ökonomische und kulturelle Langzeiterhältnisse, staatliche Struktur und bürokratische Bedingungen, Parteienlandschaft und individuelle Entscheidungsträger. Er berücksichtigt dabei sowohl interne wie externe Variablen. Hellema verwendet dieses Modell in überzeugender Abgrenzung zu den von Voorhoeve angeführten »außenpolitischen Traditionen« der Niederlande.⁴ Voorhoeve führt in *Peace, Profits and Principles* aus, die niederländische Außenpolitik beruhe auf Traditionen, die – wie Hellema zeigen kann – jedoch nur situativ durch die Empirie zu belegen sind. In der Fülle der Ausnahmen fällt es da-

4 Vgl. VOORHOEVE (wie Anm.2).

her auch schwer, kontinuierlich wirkende Traditionen zu erkennen. Die Antwort hingegen, unter welchen Umständen welche der von ihm benannten Konstanten die größte Wirkungsmacht entfaltet, muss Hellema schuldig bleiben: für den Fall der Niederlande zeigt er aber implizit, dass dies keinen Gesetzmäßigkeiten unterliegt.

Der Untertitel *The Role of the Netherlands in World Politics* suggeriert, dass die Niederlande »am großen Rad« zu drehen vermögen. Da das internationale System die Rolle der niederländischen Politik indes viel häufiger bestimmte als diese den »Lauf der Dinge« als Akteur wesentlich beeinflussen konnte, darf dieser Untertitel als ironisches Zwinkern gegenüber jenen aufgefasst werden, die – wie der damalige Staatssekretär Benschop im Jahr 2000 – von den Niederlanden als einer »mittelgroßen Macht« (S. 357) sprechen.

Mithilfe einer großen Fülle an Verweisen und Anmerkungen sowie der umfangreichen Bibliographie, zu deren Vollständigkeit die Aufnahme von Titeln der jüngeren Zeit hätte beitragen können, untermauert der Autor seine Ergebnisse und bietet zusätzlich eine hervorragende Quelle für die weiterführende Beschäftigung mit von ihm nur skizzierten Themen. Der ausführliche Index eröffnet die Möglichkeit, das Buch als Nachschlagewerk zu verwenden und kompensiert so das Inhaltsverzeichnis, welches lediglich die Kapitelnamen aufführt, die weitere Untergliederung des Buches jedoch leider nicht berücksichtigt. Hilfreich wäre – allzumal für ein Publikum, das mit dem niederländischen Staatssystem und seinen Figuren wenig vertraut ist – ein Anhang, in dem tabellarisch die niederländischen Regierungen und Außenminister, Institutionen sowie eine Zeittafel der wichtigsten Ereignisse aufgenommen worden wären.

Von diesen zu vernachlässigenden Extrawünschen abgesehen ist das Buch uneingeschränkt allen interessierten Laien wie auch dem mit der Materie vertrauten Fachpublikum zur gewinnbringenden Lektüre zu empfehlen. Neben allen inhaltlichen Aspekten ist ohne Frage auch die Leistung des Übersetzers, Murray Pearson, zu würdigen, der kenntnisreich einen exzellent lesbaren Band erstellte und Hellemas Standardwerk somit – endlich – auch der nicht-niederländischsprachigen Leserschaft zugänglich machte. Gerade mit Blick auf das nach wie vor vielfach genutzte, in weiten Teilen überholte und veraltete *Peace, Profits and Principles* stellt *Dutch Foreign Policy* eine sehr gute und überfällige Ergänzung der englischsprachigen Literatur zur Geschichte niederländischer Außenpolitik dar.

Christoph Meyer