

Diss. ETH Nr. 21885

***Strategic Culture, Securitisation and the use of force after 11  
September 2001:***

***Comparing the security policies and practices of liberal  
democracies at home and abroad***

Abhandlung zur Erlangung des Titels

DOKTOR DER WISSENSCHAFTEN der ETH Zürich

(Dr. sc. ETH Zürich)

vorgelegt von

*Wilhelm Theodor Mirow*

MA, Freie Universität Berlin, Humboldt Universität zu Berlin, Universität Potsdam

geboren am *10.06.1984*

von

Deutschland

angenommen auf Antrag von

Prof. Dr. Andreas Wenger

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig

Prof. Dr. Christopher Daase

2014

## Summary

This dissertation analyses the various factors that had an impact on decisions on the use of force by governments of liberal democratic states in the two-year period after 11 September 2001. It seeks to answer the question of why democratic states of similar size and strength reacted in different ways to the common threats that emerged with the events of that day. Specifically, it seeks to explain differences in the security policies and practices of Australia, Canada, France, Germany and the UK with respect to three key decisions which their respective governments faced in this period. Firstly, these states needed to decide whether and how they could contribute to the fight against terrorism abroad, especially in Afghanistan. Secondly, these states needed to decide on which measures to put in place for the prevention of terrorism domestically. Thirdly, as allies of the United States these countries had to decide on whether or not to participate in the Iraq War.

Australia and the UK participated readily and sizeably in the fight against terrorism in Afghanistan, enacted harsh legal measures against terrorism domestically and participated in the Iraq War. Germany, on the other hand, showed more restraint in its participation in international efforts to fight terrorism, enacted more moderate anti-terror laws and categorically refused to participate in the Iraq War at an early point in time. Canada and France, meanwhile, participated in combat actions against terrorism in Afghanistan and enacted domestic counterterrorism policies in only a slightly more moderate way than Australia and the UK. They also decided not to participate in the Iraq War but only fully articulated this decision shortly before its outbreak. The five countries thus took coherently different decisions on the use of force in all three instances of decision-making. These differences cut across pairs of states such as Canada and Australia or Germany and the UK, which are similar in the size of their populations and economies as well as their power capabilities. This poses the empirical puzzle of this dissertation.

The puzzle cannot be fully explained by theories of International Relations (IR) that focus on a state's material or institutional attributes, such as neorealism or neoliberalism. The constructivist concept of strategic culture, which suggests that such puzzles can be traced back to a society's norms on the legitimate use of force by the state, therefore gained increasing attention in recent years. However, the concept is contested among IR scholarship as it struggles to specify to what extent it impacts on behaviour and to what extent it is impacted by behaviour. Furthermore, the other constructivist concept of securitisation highlights that governments actually have particularly strong discursive powers over the

pronunciation of threats and the invocation of countermeasures such as the use of force. At first glance, this contradicts the claim that a society's strategic culture has a strong impact on decisions to use force.

This dissertation proposes that one can combine both approaches into a theoretical model that disentangles the individual structural and agential causes of state behaviour regarding the use of force and sequentially analyses the impact of each causal component on the other. It argues that the norms of a strategic culture constrain and enable securitisation processes of different expressions, which then bring about distinct modes of the use of force in individual security policy decisions. While the heads of governments also have the power to make decisions that deviate from the constraints of strategic culture, they mostly adhere to these constraints because otherwise they are likely to encounter a strong reaction from large parts of the population. This reaction can then lead to a long-term change in strategic culture.

To empirically examine this model, the dissertation first analysed each country's strategic culture through literature on identity conceptions and comparative public opinion polls on the use of force. It found out that there are significant differences in the proclivities to the use of force of the strategic cultures of the five countries chosen as cases. One can generally categorise German strategic culture as more reactive, Canadian and French strategic cultures as more proactive, and Australian and British strategic culture as more robust. It then analysed securitisation processes and the way in which these resonated with wider society through public speeches, parliamentary debates, print media commentaries and public opinion polls on the decision in question. The dissertation found out that after 9/11, the five countries' governments drove securitisation processes in the run up to the wars in Afghanistan and Iraq as well as the enactment of domestic anti-terror measures which largely corresponded to each country's respective strategic culture. German and to a lesser extent Canadian and French securitisation processes were consistently 'milder' than the 'stronger' Australian and British securitisation processes. As a result, the securitisation processes largely received positive resonance across wider society, although the Australian and the British securitisation process in the run up to the Iraq War already came close to bringing about dissonance.

This analysis implies that strategic culture indeed plays a strong role in bringing about differences in state security policy behaviour. One therefore needs to scrutinise the widely held norms and beliefs of a society regarding the legitimate use of force by the state. They can perform an important corrective function on overly ambitious state security practice but they can also be conducive to overly free-riding or hyperactive state behaviour.

## **Zusammenfassung**

Diese Dissertation analysiert die verschiedenen Faktoren, welche einen Einfluss auf Entscheidungen liberaler, demokratischer Staaten zur Anwendung staatlicher Gewalt in der zweijährigen Phase nach dem 11. September 2001 hatten. Sie versucht die Frage zu beantworten, weshalb demokratische Staaten von ähnlicher Grösse und Stärke auf unterschiedliche Weise auf die gemeinsame Bedrohung reagiert haben, die mit den Ereignissen dieses Tages erschienen ist. Insbesondere versucht sie, Unterschiede in der Sicherheitspolitik und den Sicherheitspraktiken Australiens, Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens und Kanadas hinsichtlich dreier Schlüsselentscheidungen zu erklären, denen ihre jeweiligen Regierungen in dieser Periode begegneten. Erstens mussten diese Staaten entscheiden, ob und wie sie zum Kampf gegen den Terrorismus im Ausland, insbesondere in Afghanistan, beitragen können. Zweitens mussten diese Staaten entscheiden, welche Massnahmen sie zur Verhinderung von Terrorismus im Inland einsetzen. Drittens mussten sich diese Staaten als Verbündete der USA entscheiden, ob sie am Irakkrieg teilnehmen.

Australien und Grossbritannien nahmen bereitwillig und in erheblichem Masse am Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan teil, haben strenge Massnahmen gegen den Terrorismus im Inland getroffen und haben am Irakkrieg teilgenommen. Auf der anderen Seite hat Deutschland mehr Zurückhaltung in seiner Teilnahme an internationalen Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus gezeigt, moderatere Antiterrorgesetze beschlossen und frühzeitig eine Teilnahme am Irakkrieg kategorisch abgelehnt. Kanada und Frankreich haben unterdessen in nur geringfügig moderaterer Weise als Australien und Grossbritannien an Kampfeinsätzen gegen den Terrorismus in Afghanistan teilgenommen und Antiterrorgesetze verabschiedet. Sie haben sich auch gegen eine Teilnahme am Irakkrieg entschieden aber diese Entscheidung erst kurz vor Ausbruch des Kriegs vollständig artikuliert. Die fünf Länder haben also kohärent unterschiedliche Entscheidungen hinsichtlich der Anwendung staatlicher Gewalt in allen drei Entscheidungsinstanzen getroffen. Diese Unterschiede durchschneiden Staatenpaare wie zum Beispiel Australien und Kanada oder Deutschland und Grossbritannien, welche sich in den Grössen ihrer Bevölkerungen und Volkswirtschaften sowie ihrer Machtkapazitäten ähneln. Dies bildet das empirische Rätsel dieser Dissertation.

Dieses Rätsel kann nicht vollständig von Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) wie dem Neorealismus oder dem Neoliberalismus entschlüsselt werden, welche sich auf die materiellen oder institutionellen Attribute eines Staates beziehen. Von daher hat in den letzten

Jahren das konstruktivistische Konzept der strategischen Kultur zunehmend an Aufmerksamkeit gewonnen. Dieses Konzept schlägt vor, dass solche Rätsel auf unterschiedliche gesellschaftliche Normen legitimer staatlicher Gewaltanwendung zurückgeführt werden können. Jedoch ist dieses Konzept in den IB umstritten, da es Schwierigkeiten hat zu spezifizieren, inwieweit es Verhalten beeinflusst und inwieweit es durch Verhalten beeinflusst wird. Desweiteren beleuchtet ein anderes konstruktivistisches Konzept, das der Versicherunglichung, dass Regierungen eigentlich über besonders starke diskursive Macht über die Betonung von Bedrohungen und die Einberufung von Gegenmassnahmen wie der Gewaltanwendung verfügen. Dies widerspricht auf den ersten Blick der Annahme, dass die strategische Kultur einer Gesellschaft einen starken Einfluss auf Entscheidungen zur staatlichen Gewaltanwendung haben.

Diese Dissertation schlägt vor, dass man beide Ansätze in einem theoretischen Modell miteinander kombinieren kann, welches die einzelnen strukturellen und handlungsorientierten Ursachen staatlichen Verhaltens hinsichtlich der Anwendung von Gewalt voneinander entwirrt und den jeweiligen Einfluss einer kausalen Komponente auf die andere sequentiell analysiert. Sie argumentiert, dass die Normen einer strategischen Kultur letztendlich staatliches Verhalten dahingehend konditionieren und ermöglichen, als dass sie unterschiedlichen Ausmassen von Versicherunglichungsprozessen zuträglich sind. Während Regierungsoberhäupter auch die Möglichkeit haben, sich in ihren Entscheidungen über die Beschränkungen einer strategischen Kultur hinwegzusetzen, richten sie sich jedoch in der Regel nach diesen, da es sonst wahrscheinlich ist, dass sie einer starken Reaktion von breiten Teilen der Bevölkerung begegnen. Diese kann eine strategische Kultur auch nachhaltig verändern.

Um dieses theoretische Modell empirisch zu untersuchen, hat diese Dissertation zunächst die jeweilige strategische Kultur eines Landes anhand von Literatur zu Identitätskonzeptionen und anhand von länderübergreifenden Meinungsumfragen zu staatlicher Gewalt analysiert. Sie hat herausgefunden, dass es signifikante Unterschiede in der Gewaltneigung der strategischen Kulturen der fünf Länder, welche als Fallstudien ausgewählt wurden, gibt. Man kann allgemein gesprochen die strategische Kultur Deutschlands als eher reaktiv, die kanadische und französische strategische Kultur als eher proaktiv und die britische und australische strategische Kultur als eher robust kategorisieren. Die Dissertation hat daraufhin die Versicherunglichungsprozesse sowie deren Resonanz anhand von öffentlichen Reden, parlamentarischen Debatten, Zeitungskommentaren und Umfragen zu den spezifischen

Entscheidungen analysiert. Die Dissertation hat herausgefunden, dass die Regierungen der fünf Länder nach dem 11. September Versicherheitlichungsprozesse im Anlauf an die Kriege in Afghanistan und Irak sowie der Beschliessung von Antiterrormassnahmen gefahren haben, die weitgehend der jeweiligen strategischen Kultur des Landes entsprachen. Deutsche, und in geringerem Masse auch französische und kanadische Versicherheitlichungsprozesse waren beständig ‚milder‘ als die ‚stärkeren‘ australischen und britischen Versicherheitlichungsprozesse. Im Resultat haben die Versicherheitlichungsprozesse weitestgehend positive Resonanz durch die breitere Gesellschaft erhalten, wenngleich auch die australischen und britischen Versicherheitlichungsprozesse im Vorfeld des Irakkriegs der Hervorbringung von Dissonanz nahe kamen.

Diese Analyse impliziert, dass strategische Kultur in der Tat eine starke Rolle in der Hervorbringung von Unterschieden im sicherheitspolitischen Verhalten von Staaten spielt. Man muss daher die breit getragenen Normen und Annahmen einer Gesellschaft hinsichtlich legitimer staatlicher Gewaltanwendung eingehend prüfen. Sie können eine wichtige Korrektivfunktion gegenüber übermässig ambitiöser staatlicher Sicherheitspraxis ausüben, können aber auch trittbrettfahrendem oder hyperaktivem staatlichen Verhalten zuträglich sein.