

LITERATUR

Drei Perspektiven auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union

Alexandra Jonas*

Die drei im Folgenden rezensierten Monografien der Autoren *Franco Algeri*, *Christopher Reynolds* und *Nadia Klein* befassen sich alle mit der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, unterscheiden sich jedoch deutlich in ihrem Fokus: Das Werk von Algeri bietet eine breite und einführende Analyse der gesamten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union, während sich sowohl Reynolds als auch Klein in den auf ihren Dissertationen basierenden Monografien vorwiegend mit dem Teilbereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)¹ auseinandersetzen. Reynolds analysiert in seinem Buch die Entstehung der ESVP, während Klein sich der Rolle spezifischer Akteursgruppen in der Ausgestaltung des zivil-militärischen Krisenmanagements der Europäischen Union widmet. Das Einführungswerk Algeris unterscheidet sich somit von den beiden anderen Monografien, die vor allem ein mit der Thematik bereits vertrautes Fachpublikum ansprechen dürften.

Franco Algeris „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“², erschienen als Band 4 der Reihe „Europa Kompakt“ zur europäischen Integration, ist ein klassisches Einführungswerk zur GASP, das für Studierende ebenso geeignet ist wie für die interessierte Öffentlichkeit. Es bietet einen umfassenden und klar verständlichen Überblick

Franco Algeri: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Facultas wuv: Wien 2010, ISBN 978-3-8252-3130-9; 222 Seiten, 18,90 €.

Nadia Klein: European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008, Nomos: Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5054-5; 189 Seiten, 29,00 €.

Christopher Reynolds: Understanding the Emergence of the European Security and Defence Policy. An Historical Institutional Analysis, Nomos: Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5665-3; 272 Seiten, 49,00 €.

über das Politikfeld, wobei deskriptive Elemente durch die Analysen des Autors ergänzt werden. Lehrbuchcharakter erhält es zudem dadurch, dass es zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema auf eine große Bandbreite an Grundlagenliteratur zur GASP verweist, inhaltliche Anknüpfungspunkte für eine intensivere Auseinandersetzung mit Teilaspekten der GASP enthält und eine Reihe von Grafiken, Tabellen sowie ein Glossar einschließt. Der thematisch notwendige Spagat zwischen einer Betrachtung der GASP als Subjekt der EU-Integration und einer Perspektive, welche Problematiken der breiteren sicherheitspolitischen Forschung in den Mittelpunkt stellt, gelingt dabei gut. So finden sich sowohl Ausführungen zur institutionellen

* Alexandra Jonas, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsschwerpunkt Multinationalität/Europäische Streitkräfte, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg.

- 1 Die rezensierten Werke entstanden vor in Kraft treten des Vertrags von Lissabon und nutzen daher die mittlerweile veraltete Abkürzung ‚ESVP‘ beziehungsweise englisch ‚ESDP‘. Dies wird aus Gründen der Konsistenz hier übernommen.
- 2 Franco Algeri: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010.

Ausgestaltung und Verankerung der GASP im EU-Gefüge als auch Erklärungen zu den ‚neuen‘ sicherheitspolitischen Bedrohungen oder dem seit Mitte der 1990er Jahre zentralen Konzept der ‚human security‘, welches die physische und psychische Unversehrtheit des Individuums der staatlich-territorialen Sicherheit überordnet.

Gegliedert ist das Werk in neun Kapitel, die den Bogen spannen von einer Beschreibung der globalen Weltordnung und der Einordnung des außen- und sicherheitspolitischen Akteurs Europäische Union in diese bis hin zu einer detaillierten Analyse ausgewählter Aspekte und Problematiken der GASP. So befasst sich das der Einleitung folgende Kapitel mit der globalen Weltordnung im 21. Jahrhundert und diskutiert dabei zunächst Begriffe, die versuchen dieses konzeptionell-definitiv zu erfassen – von „multipolarer“³ und „interpolarer“⁴ Weltordnung bis hin zur „globalen Nicht-Ordnung“⁵ –, um sich dann der Rolle der Europäischen Union in diesem Machtgefüge zu widmen. Das darauf aufbauende dritte Kapitel definiert die GASP in Abgrenzung zu anderen Bereichen der EU-Außenbeziehungen, erklärt das verflochtene Mehrebenensystem der Europäischen Union und ordnet die GASP in eben dieses ein. Kapitel vier und fünf befassen sich daraufhin mit der Entstehungsgeschichte des Politikfelds – von den ersten Versuchen in den 1950er Jahren, über die Europäische Politische Zusammenarbeit bis hin zur GASP und den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon – und erläutern die Ziele, Akteure und Instrumente des Politikfelds. In Kapitel sechs wird dann die ESVP als Teilbereich der GASP dargestellt und ihre Entstehung, Ratio und Funktionsweise erklärt. In Kapitel sieben definiert, analysiert und bewertet der Autor die konzeptionellen Grundlagen der Außen-, Sicherheits-

und Verteidigungspolitik der Europäischen Union – die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) sowie den Bericht über die Umsetzung der ESS – und plädiert unter anderem dafür, dem Konzept ‚human security‘ im Rahmen der GASP/ESVP mehr Beachtung zu schenken. Die Kapitel acht und neun nehmen letztendlich eine abschließende Bestandsaufnahme des Politikfelds vor, indem sie sich mit ausgewählten Aspekten und Herausforderungen der GASP auseinandersetzen. So werden zunächst in Kapitel acht die selektierten Aspekte „Effektiver Multilateralismus und Formen der Macht“⁶, „Wertegeleitete Außenpolitik und die Grenzen restriktiver Maßnahmen“⁷, „Die EU und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen“⁸ sowie die Beziehungen der Europäischen Union zu den Vereinten Nationen und den USA behandelt. Diese Aufzählung wird vom Autor zugleich als Gelegenheit wahrgenommen, weitere untrennbar mit der GASP verbundene Thematiken zur Sprache zu bringen, wie etwa die Verortung der Europäischen Union zwischen ‚soft‘, ‚hard‘ und ‚smart power‘, die Rolle der Europäischen Union im Irak-Krieg 2003 oder die Beziehungen zwischen Europäischer Union und NATO. Im Schlusskapitel werden daraufhin im Rahmen eines Resümées einige – teilweise bereits in vorhergehenden Kapiteln angerissene – Herausforderungen und Problembereiche des Politikfelds GASP aufgeführt. So werden die Kohärenz- und Legitimitätsproblematik, die Debatte um Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union sowie die Problematik der de facto nur begrenzten Gestaltungskraft der GASP kurz thematisiert, aber auch einige Anknüpfungspunkte zur weiteren Auseinandersetzung mit der GASP aufgezeigt, wie etwa die Herausforderung, die Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten europäischer Außenpolitik zu schließen.

3 Ebenda, S. 18.

4 Ebenda, S. 24.

5 Ebenda, S. 18.

6 Ebenda, S. 131.

7 Ebenda, S. 158.

8 Ebenda, S. 155.

Der Autor wird dem sich selbst gesteckten Ziel, mit seinem Werk eine „umfassende Beschreibung und Einordnung der GASP“⁹ und einen „Ausgangspunkt für weitere Auseinandersetzungen mit dem Thema“¹⁰ zu liefern, vollkommen gerecht. Dabei ist der Mehrwert der Monografie nicht nur in der lückenlosen Deskription des gesamten Politikfelds GASP begründet, sondern vor allem in den damit einhergehenden Analysen und der impliziten Problematisierung verschiedener Teilaspekte durch den Autor. Die eingängige Gliederung und nachvollziehbare Argumentationsstruktur sowie die sprachliche Klarheit, mit der die politikwissenschaftliche Materie vermittelt wird, tragen zur Qualität des Werks bei. Für zukünftige Auflagen wäre es denkbar, aktuellen Themenfeldern, wie etwa dem Europäischen Auswärtigen Dienst oder den Beziehungen der Europäischen Union zu den BRIC-Staaten,¹¹ noch mehr Platz einzuräumen. Insgesamt ist die Monografie vor allem für solche Leser empfehlenswert, die sich mit der GASP noch wenig befasst haben und außerdem über wenige Grundlagen zu Themen der globalen Weltordnung und internationalen Sicherheitspolitik verfügen. Als Nachschlagewerk zu Einzelaspekten der GASP, etwa der Entstehungsgeschichte, Funktionsweise oder ausgewählten Herausforderungen, ist die Monografie von Algeri allerdings auch dem thematisch bereits kundigen Experten nur zu empfehlen.

Christopher Reynolds' Monografie „Understanding the Emergence of the European Security and Defence Policy. An Historical Institutional Analysis“¹² ist die veröffentlichte Version der Dissertation des Autors und eine Analyse der ESVP durch die Linse des Historischen Institutionalismus. Reynolds definiert drei in Zusammenhang mit der Entwicklung und Ausformung der ESVP stehende Phänomene, die er mithilfe des

gewählten theoretischen Ansatzes zu erklären versucht: die Entstehung des Politikfelds ESVP Ende der 1990er Jahre; die spezifischen Institutionen der ESVP, die mit dem Europäischen Rat von Nizza im Jahr 2000 geschaffen wurden sowie die interdependente und gleichzeitig problematische Beziehung zwischen Europäischer Union und NATO. Der Autor versteht sein Werk vor allem als Versuch, die Lücke in der theoretisch fundierten Analyse des Politikfelds ESVP zu schließen und benennt als Beleg für diese Lücke das Unvermögen von jeweils zwei theoretischen Ansätzen aus dem Bereich der EU-Integrationsforschung (Neo-Funktionalismus und Liberaler Intergouvernementalismus) sowie dem Bereich der Internationalen Beziehungen (Neo-Realismus und Liberaler Institutionalismus), die ESVP zu erklären. Der Historische Institutionalismus, so argumentiert Reynolds, sei hingegen durch den Fokus auf historische Pfadabhängigkeiten und Institutionen dafür geeignet, die ESVP beziehungsweise die drei spezifischen, durch den Autor definierten, Phänomene zu erklären. Methodisch bedient er sich dabei einer qualitativen Herangehensweise und führte Literatur- und Medienanalysen sowie circa 30 semi-strukturierte Interviews durch.

Reynolds' Monografie ist im Stile einer klassischen akademischen Arbeit der Politikwissenschaften strukturiert. Sie umfasst somit Elemente wie die Deskription des Erklärungsgegenstandes, die Darlegung des Forschungsstands, die Diskussion des gewählten theoretischen Ansatzes sowie die Operationalisierung desselben in Bezug auf die definierten abhängigen Variablen. Inhaltlich begründet der Autor den gewählten theoretischen Ansatz zur Erklärung selektiver Aspekte der ESVP mit dem Unvermögen ausgewählter Ansätze aus dem Bereich der EU-Integrationsforschung sowie dem Bereich der Interna-

9 Ebenda, S. 11.

10 Ebenda.

11 Brasilien, Russland, Indien und China.

12 Christopher Reynolds: Understanding the Emergence of the European Security and Defence Policy. An Historical Institutional Analysis, Baden-Baden 2010.

tionalen Beziehungen, die ESVP zu fassen. Er wendet sich daher dem Historischen Institutionalismus als alternativem Erklärungsmodell zu und erklärt dessen Hintergründe, Entstehung und Grundannahmen ausführlich. Dem folgt der Hauptteil von Reynolds' Werk – die Bearbeitung seiner drei Forschungsfragen mithilfe des gewählten theoretischen Ansatzes. Zusammenfassend kommt er zu dem Schluss, dass bestehende Institutionen und historische Pfadabhängigkeiten bei dem Zustandekommen und der Ausgestaltung der ESVP eine hervorgehobene Rolle gespielt haben. So beschreibt der Autor etwa die institutionelle Gleichförmigkeit („institutional isomorphism“¹³) der ESVP-Strukturen mit ihren NATO-Pendants und nutzt dies als Beleg für die im Historischen Institutionalismus verankerte Grundannahme, dass neue Institutionen immer in Referenz zu bereits bestehenden Strukturen entstehen und nie von Grund auf neu beziehungsweise in einem Vakuum geschaffen werden. Weiterhin argumentiert er, dass sich Europäische Union und NATO im Rahmen einer interinstitutionellen Interaktion gegenseitig formen, was ihre Beziehungen langfristig determiniert. Im Ergebnis resümiert Reynolds somit einerseits, dass historische Pfadabhängigkeiten, die institutionelle Isomorphie, interinstitutionelle Beziehungen sowie die interinstitutionelle Einbettung der Schlüssel zum Verständnis der ESVP sind. Allerdings verweist der Autor im Verlauf seines Werks auch wiederholt auf die Relevanz äußerer Faktoren („environmental triggers“¹⁴), wie etwa die Positionsveränderung der britischen Blair-Regierung in den Jahren 1998 bis 1999 in Bezug auf eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik und die – damit in Verbindung stehenden – Lerneffekte aus der britischen Ratspräsidentschaft im Jahr 1998.

Die Monografie zeigt in der Tat einen engen Zusammenhang zwischen historischen Pfadabhängigkeiten sowie (inter-)institutioneller Einbettung – insbesondere mit Blick auf die NATO – und der Entstehung und Ausformung der ESVP in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren auf. Jedoch vermag das Werk nicht dahingehend zu überzeugen, dass sich der Historische Institutionalismus als alleinstehernder Erklärungsansatz für die Entwicklung der ESVP eignet. Implizit räumt der Autor dies auch selbst ein, indem er im Laufe seiner Untersuchung zunehmend darauf verweist, dass eben doch der breitere Kontext und nicht nur Institutionen von Relevanz seien: „[...] to move beyond the platitude that institutions matter and instead move towards a greater understanding of how context matters“¹⁵. Somit entsteht im Laufe der Lektüre auch bisweilen der Eindruck, dass die Erklärungskraft des gewählten und exklusiv genutzten theoretischen Ansatzes an ihre Grenzen stößt. Insgesamt eignet sich die Monografie von Reynolds vor allem für diejenige Leserschaft, die ein spezifisches Interesse an einer Aufarbeitung der Entstehung der ESVP aus der Sicht des Historischen Institutionalismus hat. Jedoch bietet das Werk auch eine ausführliche Aufbereitung des vom Autor gewählten theoretischen Ansatzes und eine detaillierte Beschreibung der Entstehungsjahre der GASP und ESVP, beispielsweise in Hinblick auf die Herausbildung der ESVP-Strukturen. Die vom Autor gewählte Schwerpunktsetzung impliziert allerdings auch, dass neuere Entwicklungen beziehungsweise aktuellere Theorieansätze zur Erklärung der ESVP nicht berücksichtigt werden.

Nadia Kleins Werk „European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008“¹⁶ ist ebenfalls die veröffentlichte Version der Dissertation der Auto-

13 Ebenda, S. 181ff.

14 Ebenda, S. 159.

15 Ebenda, S. 249.

16 Nadia Klein: *European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008*, Baden-Baden 2010.

rin und befasst sich mit der Rolle ausgewählter EU-Institutionen bei der Ausgestaltung des zivil-militärischen Krisenmanagements der Union. Im Einzelnen analysiert die Autorin, ob das Ratssekretariat und die Europäische Kommission bei der Konzeptualisierung und Implementierung des zivil-militärischen Krisenmanagements der Europäischen Union – welches in Kleins Werk sowohl Tätigkeiten im Rahmen der ESVP als auch im Rahmen der ersten Säule umfasst – eine größere Rolle einnehmen, als ihnen ursprünglich durch die Mitgliedstaaten zudedacht wurde. Dabei entwickelt Klein ein eigenes Analysemodell für die systematische Evaluierung des Einflusses der von ihr untersuchten EU-Agenten und lehnt dieses an den Prinzipal-Agenten-Ansatz sowie bürokratietheoretische Ansätze an. Im Fokus der Analyse stehen zwei Fallstudien: Die zivil-militärischen Krisenmanagement-tätigkeiten der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) von 2001 bis 2006 sowie in Bosnien und Herzegowina (BiH) von 2003 bis 2008. Dabei enthält die komplexe Untersuchung eine Reihe von Grafiken und Tabellen zur Veranschaulichung der untersuchten Variablen und Forschungsergebnisse und profitiert des Weiteren von einem auffällig eingängigen und sprachlich lebendigen Stil. Methodisch basiert die Monografie vor allem auf EU-Primärquellen sowie 82 semi-strukturier-ten Experteninterviews, ergänzt durch die Analyse relevanter Sekundärliteratur.

Ähnlich wie Reynolds' Arbeit weist das Werk von Klein die Struktur einer klassischen politikwissenschaftlichen Forschungsarbeit auf, wobei die vergleichsweise weniger rigide Trennung und Sequenzierung der einzelnen Elemente der Lesbarkeit deutlich zugute kommen. Davon ausgehend, dass die theoretisch fundierte Aufarbeitung der EU-Krisenmanagementaktivitäten noch lückenhaft sei, schafft die Autorin zunächst ein eigenes, an bestehende theoretische Ansätze angelehntes,

Analysemodell zur Untersuchung der Autonomie von EU-Akteuren im zivil-militärischen Krisenmanagement. Dieses dient einerseits der Analyse des Verhältnisses zwischen den EU-Mitgliedstaaten und ihren Agenten („vertical control“¹⁷), andererseits der Prüfung der Beziehungen zwischen den beiden untersuchten EU-Agenten aus erster sowie zweiter Säule untereinander („horizontal control“¹⁸). Der Einfluss des Ratssekretariats und der Kommission wird dabei sowohl auf Brüsseler Ebene als auch ‚im Feld‘ analysiert, wobei der jeweiligen Institution einheitliche Präferenzen zugeschrieben werden. Um die Rolle der EU-Agenten zu operationalisieren, analysierte die Autorin demgemäß die Präferenzen von Kommission und Ratssekretariat innerhalb des zivil-militärischen Krisenmanagements in FYROM sowie in BiH und evaluierte den Einfluss der Agenten auf das jeweilige EU-Engagement, im Einzelnen auf die Agendasetzung, die operationelle Planung und Führung sowie die externe Repräsentation. Insgesamt kommt Klein zu dem Schluss, dass eine bemerkenswert hohe Autonomie der EU-Agenten gegenüber den Mitgliedstaaten – ihren Prinzipalen – besteht, weist allerdings andererseits ein hohes Maß an horizontaler Kontrolle zwischen den beiden untersuchten Agenten auf. Dabei führen zum einen hohe Überwachungs- und Sanktionskosten seitens der Prinzipale zu der Maximierung autonomer Präferenzbildungs- und Handlungsfreiheit der Agenten, während zum anderen die Überschneidung der Funktionsbereiche und Kompetenzen der beiden untersuchten EU-Agenten zu institutionellem Wettbewerb und einer Einschränkung des jeweiligen (autonomen) Handlungsspielraums beitragen.

Klein gelingt es, in ihrer Monografie aufzuzeigen, dass der Europäischen Kommission und dem Ratssekretariat im zivil-militärischen Krisenmanagement der Europäischen Union eine hervorgehobene Rolle zukommen, obwohl deren Einfluss sich in einer Grauzone

17 Ebenda, S. 26.

18 Ebenda, S. 43.

der formalen Politikformulierungs- und Entscheidungsfindungsregeln abspielt. Dabei überzeugt das eigens entwickelte Analysemodell, welches nicht nur plausibel erklärt und angewandt wird, sondern auch einen eindeutigen Mehrwert hinsichtlich der theoretischen Erschließung und konkreten Analyse des zivil-militärischen Krisenmanagements der Europäischen Union mit sich bringt. Schließlich ergänzt die Autorin – durch die besondere Berücksichtigung der Europäischen Kommission als relevantem Akteur im EU-Krisenmanagement einerseits sowie durch die konkrete Operationalisierung des Einflusses Brüsseler Akteure andererseits – neuere (bürokratie-) theoretische Ansätze zur Untersuchung der ESVP, die (wie etwa in den Arbeiten von Sophie Vanhoonacker¹⁹ oder Frédéric Mérand²⁰) Akteursnetzwerke unter besonderer Beachtung der Brüsseler Administration in das Zentrum der Analyse stellen. Dabei gelingt es der Autorin dennoch, den Eindruck zu erwecken, dass das komplexe theoretisch-konzeptionelle Unterfangen spielend gemeistert wird. Einzig einige der durch die Autorin getroffenen Grundannahmen, wie etwa die den EU-Agenten jeweils zugeschriebenen einheitlichen Präferenzen oder die Bestimmung der am zivil-militärischen EU-Krisenmanagement beteiligten Strukturen und Instrumente, sind zwar nachvollziehbar hergeleitet und für die vorgenommene Untersuchung sinnvoll, jedoch sicherlich anfechtbar. So wäre beispielsweise denkbar, auch weitere Akteure – etwa die EU-Agenturen – in die Analyse einzubeziehen. Die Monografie von Klein ist uneingeschränkt empfehlenswert für Leser mit fundierten ESVP-Kenntnissen und einem Interesse an dem Einfluss der Brüsseler Strukturen auf das externe Krisenmanagement der Union sowie für die breite Leserschaft mit einem Interesse an einer detaillierten Darstel-

lung des langjährigen EU-Engagements in FYROM sowie in BiH.

In der Zusammenschau bieten die drei rezensierten Monografien einen umfassenden Überblick über die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und gewähren sowohl einen Einblick in aktuelle Problematiken der GASP beziehungsweise ESVP als auch Einsichten in verschiedene theoretische Ansätze, die das Politikfeld analytisch-konzeptionell zu erfassen versuchen. Während der Mehrwert von Nadia Kleins Werk vor allem die Generierung neuer Forschungserkenntnisse und die Entwicklung eines theoriegeleiteten Analysemodells zu einer sehr spezifischen und vor allem mit der ESVP in Verbindung stehenden Forschungsfrage ist, stellt die Monografie von Christopher Reynolds den Prototyp einer klassischen politikwissenschaftlichen Analyse des Politikfelds ESVP durch die Linse eines klar eingegrenzten theoretischen Ansatzes dar und besticht vor allem durch die detaillierte Aufarbeitung der gewählten Theorie. Schließlich bietet Franco Algeris Werk einen einführend umfassenden Überblick über die gesamte GASP und überzeugt insbesondere dadurch, dass die Deskription des Politikfelds mit einer pointierten Problematisierung und Analyse verschiedener Aspekte und Herausforderungen der GASP einhergeht. Ungeachtet des übereinstimmenden Fokus auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union dürften die im Detail doch divergierenden Schwerpunktsetzungen der drei rezensierten Monografien somit eher unterschiedliche Leserschaften ansprechen. Den Mehrwert der – sich jeweils auf ihre Art wichtiger Forschungsdesiderata widmenden – Werke schmälert dies jedoch nicht.

19 Vgl. exemplarisch Sophie Vanhoonacker/Hylke Dijkstra/Heidi Maurer: Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of the Art, in: Sophie Vanhoonacker/Hylke Dijkstra/Heidi Maurer (Hrsg.): Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, European Integration online Papers (EIoP) Sonderausgabe 1/2010.

20 Vgl. exemplarisch Frédéric Mérand/Stéphanie C. Hofmann/Bastien Irondele: Governance and State Power: A Network Analysis of European Security, in: Journal of Common Market Studies 1/2011, S. 121-147.