

LITERATUR

Und sie bewegt sich doch: Aktuelle Forschungsbeiträge zur Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Nadia Klein*

Bosnien-Herzegowina, Irak, Kongo – die Zahl der Länder, in denen die Europäische Union Krisenmanagement betreibt, steigt stetig. Die EU-Missionen unterscheiden sich stark nach Umfang und Zielsetzung, reichen von kleineren zivilen Ausbildungs- und Beratungsmissionen (Irak) bis zur starken militärischen Präsenz (Bosnien-Herzegowina). Alle Missionen demonstrieren jedoch den Anspruch der EU, weltweit als sicherheitspolitischer Akteur zu handeln. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich mit „Lichtgeschwindigkeit“ (Javier Solana, 2000) entwickelt: 1999 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gegründet, erfolgten 2003 die ersten ESVP-Missionen. Zugleich demonstrieren die EU-Mitgliedstaaten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen regelmäßig Uneinigkeit. So verhinderte der traditionelle Gegensatz zwischen ‚Europäern‘ wie Frankreich und ‚Atlantikern‘ wie Großbritannien während der Irak-Krise 2003 eine gemeinsame EU-Position.

Die dynamische und teilweise widersprüchlich erscheinende Entwicklung der EU zu dokumentieren und zu erläutern ist Ziel der hier zur Rezension vorliegenden Veröffentlichungen zur GASP/ESVP. Die Beiträge lassen sich – wie ein Großteil der GASP/ESVP-Literatur überhaupt – grob in zwei Kategorien einteilen: Dieter Mahncke, Alicia Ambos und Christopher Reynolds sowie Sascha Dietrich

Sascha Dietrich: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Strukturen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Europäischen Integrationsprozess von den Brüsseler Verträgen bis zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1814-0; 603 Seiten, 99 €.

Wolfram Hilz: Europas verhindertes Führungsduo. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunziger Jahren, Schöningh: Paderborn 2005, ISBN 3-5067-1346-9; 451 Seiten, 54 €.

Dieter Mahncke, Alicia Ambos und Christopher Reynolds (Hrsg.): European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?, [College of Europe Studies, Band 1], 2. Auflage, Peter Lang: Bern 2006, ISBN 90-5201-247-6; 381 Seiten, 66 SFR.

Simone Weske: Deutschland und Frankreich – Motor einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik?, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1480-3; 119 Seiten, 22 €.

fokussieren auf die EU-Ebene, Wolfram Hilz und Simone Weske konzentrieren sich auf die nationale Ebene im System der europäischen Außenpolitik.¹ Die Autoren verfolgen dabei unterschiedliche Ansätze, anhand derer sich Stärken und Schwächen aktueller GASP/ESVP-Forschung zeigen. Charakteristisch ist

* Nadia Klein, M. A., Doktorandin am Seminar für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln. Stipendiatin des European Foreign and Security Policy Studies Programme (Compagnia di San Paolo, Riksbankens Jubileumsfond, VolkswagenStiftung).

1 Zur Konzeption eines ‚Systems‘ europäischer Außenpolitik vgl. Brian White: Understanding European Foreign Policy, New York 2001.

einerseits der Blick über den Tellerrand der eigenen Disziplin und die Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Geschichts-, Politik- oder Rechtswissenschaft. Andererseits zeichnet sich die GASP/ESVP-Literatur durch einen Mangel an innovativen Konzepten und eine insgesamt schwache Rückbindung an theoretische Ansätze aus.

Die EU als internationaler Akteur

Meinungsumfragen ergeben eine konstant hohe Zustimmungsrate zum Ausbau der EU-Außenpolitik. Tatsächlich sei aber, so *Mahncke, Ambos* und *Reynolds* in der Einleitung zu ihrem Sammelband, eine *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* bisher eher als Ziel denn als Zustandsbeschreibung zu verstehen. Die folgenden Beiträge stammen von fünfzehn Wissenschaftlern und Praktikern, die allesamt als Absolventen beziehungsweise Lehrbeauftragte eine Anbindung an das Europa-Kolleg in Brügge haben. Der breit angelegte Band besteht aus zwei gleichgewichtigen Teilen. Der erste Teil ist Grundlagen und institutionellen Strukturen gewidmet, der zweite Teil zehn aktuellen Fallbeispielen.

Im Einführungsbeitrag geht *Dieter Mahncke* auf grundsätzliche Fragen zur GASP/ESVP ein: Wie lässt sich die EU als internationaler Akteur beschreiben und einordnen, was sind Ziele, Instrumente und Hauptakteure in der EU-Außenpolitik? Es folgen fünf weitere Beiträge zu Grundsatzfragen der GASP/ESVP, die sich in Zielsetzung, Aufbau und Länge stark unterscheiden. *Christopher Reynolds* liefert eine pointierte Analyse zur Rolle nationaler Interessen. Er untersucht, wie GASP-externe Faktoren (ökonomische Interessen, historische Erfahrungen, geografische Lage etc.) und GASP-spezifische Präferenzen der Mitgliedstaaten (Intergouvernementalismus versus (eingeschränkter) Supranationalismus und ‚Atlanticism‘ versus ‚Europeanism‘) zu Divergenzen und Konvergenzen in der GASP führen. Er kommt zu dem Schluss, dass nationale Außenpolitiken durch den Aufbau der GASP/ESVP zwar nicht ersetzt würden, die

„europäische Dimension“ (S. 54) aber zunehmend die Formulierung nationaler Außenpolitik beeinflusse. *Wolfgang Wessels* analysiert in seinem Beitrag die GASP/ESVP mit zwei klassischen integrationstheoretischen Ansätzen, Neo-Realismus und Neo-Föderalismus. Darauf aufbauend erläutert er sein Konzept einer stufenweisen Fusion. Danach sei langfristig eine immer stärkere Beteiligung sowohl nationaler als auch supranationaler Akteure an der Formulierung und Umsetzung der GASP zu erwarten. *Inge Govaere* weist in ihrem Beitrag nachdrücklich auf die komplexen rechtlichen Probleme hin, die sich aus dem Geflecht an Akteuren und Zuständigkeiten in den EU-Außenbeziehungen ergeben. Aufschlussreich ist die juristische Perspektive besonders bei Fragen, die *per se* die erste und zweite Säule der Union berühren. Dies ist zum Beispiel der Fall beim Handel mit ‚Dual Use‘-Gütern (zivile Produkte, die auch militärisch nutzbar sind) oder bei GASP-Beschlüssen zu Wirtschaftssanktionen, die der Umsetzung durch die EG-Säule bedürfen. Die beiden abschließenden Beiträge des ersten Teils, ein historischer Überblick von *Roberto Francia* und *Miguel Angel Medina Abellán* sowie eine systematische Präsentation der GASP/ESVP-Akteure durch *Alicia Ambos* haben ihre Berechtigung in der Anlage des Bandes. Für den Leser ermüdend sind jedoch die darin enthaltenen Wiederholungen mit Blick auf die vorangegangenen Beiträge. Mangels einer einheitlichen Struktur der grundlegenden Kapitel werden insbesondere die institutionelle Architektur sowie wichtige Entwicklungsschritte der GASP mehrfach erläutert.

Die GASP in der Praxis

Die zehn gut lesbaren Fallstudien im zweiten Teil des Sammelbandes werden durchweg dem Anspruch gerecht, die Praxis der GASP im Detail zu zeigen. Den politischen Prioritäten entsprechend liegt der Schwerpunkt auf den transatlantischen Beziehungen und der EU-Nachbarschaft. Besonders gut illustrieren die Fallstudien zum Kosovo und zu Mazedonien die außenpolitische Herausforderung für

die EU und andere internationale Akteure, die selbst in benachbarten Krisenregionen auf dem Balkan sehr unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden müssen. Insgesamt kritisch anzumerken ist erstens, dass in der Mehrzahl der Fälle der Stand der berücksichtigten Empirie nicht explizit genannt wird (der durchaus variiert). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da der Band 2004 erstmals erschien und 2006 unverändert nachgedruckt wurde. Kritisch anzumerken ist zweitens die heterogene Struktur der einzelnen Fallstudien und ihr überwiegend deskriptiver Charakter. Drei Autoren greifen einen klassischen ‚konzeptionellen Vierklang‘ auf und beziehen sich (1) auf Konzepte zur internationalen Akteursqualität der EU, (2) das Konzept der EU als Zivilmacht, (3) das sogenannte ‚capability-expectations gap‘² und (4) die Frage nach der Konsistenz zwischen der GASP und nationalen Außenpolitiken. Der Mehrzahl der Fallstudien fehlt ein konzeptioneller Rahmen. Eine erfreuliche Ausnahme hiervon bildet der Beitrag von *Alejandro Ribó Labastida*. Er geht kritisch auf verschiedene Konzepte zur EU-Außenpolitik ein, die er anhand seiner Fallstudie erläutert. Stephan Keukeleire folgend, stellt seiner Ansicht nach die EU-Außenpolitik gegenüber Lateinamerika ein Beispiel für ‚strukturelle Außenpolitik‘ dar, da die EU auf die Etablierung dauerhafter Kooperationsrahmen mit bestimmten Ländern und Regionen ziele und langfristig auf strukturelle Änderungen in diesen Ländern hinwirke.

Die Herausgeber zeichnen abschließend ein ambivalentes Bild der GASP/ESVP. Die Akteursqualität der EU unterscheide sich stark von Fall zu Fall. Eine Stärke liege im kontinuierlichen Ausbau der EU-Instrumentenpalette. Deutlich zeigten sich aber auch die Grenzen des außenpolitischen Koordinierungs- und Institutionalisierungsprozesses in der EU: Im Ernstfall ließen sich einzelne Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, im Alleingang zu handeln. Am Ende geht es dem Band stellenweise

wie seinem eigenen Untersuchungsgegenstand: Er weist einige Schwächen in der Kohärenz auf, bietet aber eine gute Einführung in die Entwicklung und Funktionsweise der GASP/ESVP.

Die juristische Perspektive

Sascha Dietrich untersucht aus juristischer Perspektive die Kooperationsformen zwischen den europäischen Staaten in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur ESVP. Er beobachtet eine zunehmende „Verrechtlichung“ (S. 29) dieser Beziehungen und begreift die Grundlagen der ESVP als „sicherheitspolitische Verfassung“ (S. 7) der EU. Ein Schwerpunkt der Promotion, die in der Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht erschienen ist, liegt auf den völkerrechtlichen Beziehungen der EU zur NATO, zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), zur Westeuropäischen Union (WEU) und zu den Vereinten Nationen (VN). Nach vier Kriterien, an oberster Stelle dem Maß an Verbindlichkeit der einschlägigen Regelungen, teilt Dietrich die Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in sechs Phasen sicherheits- und verteidigungspolitischer Zusammenarbeit ein. Auf 325 von 603 Seiten werden zunächst in chronologischer Reihenfolge die ersten fünf Phasen dargestellt. Die zweite Hälfte des Buches ist der sechsten Phase gewidmet, in der die ESVP die „operationalle Lücke der GASP“ (S. 514) geschlossen habe. Dieser Teil ist überwiegend nach inhaltlichen Gesichtspunkten strukturiert, was ihn im Vergleich zum historisch-institutionellen Abriss in der ersten Hälfte leichter erfassbar macht.

Dietrich vertritt die These, das Recht der EU habe seit ihrer Gründung 1993 für die GASP eine „Bereitstellungsfunktion“ (S. 31), die mittlerweile auch ausgefüllt werde. Die Problematik, dass es den EU-Mitgliedstaaten

2 Vgl. Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies 3/1993, S. 305-328.

häufig am politischen Willen mangelt, die durch den EU-Vertrag bereitgestellten Bestimmungen auch zu nutzen, stellt er bewusst in den Hintergrund. Vielmehr verweist er darauf, dass sich seine rechtswissenschaftliche Perspektive auf die rechtlichen, prozeduralen und institutionellen Gegebenheiten konzentriere. Dietrich will allerdings nicht nur Rechtswissenschaftler, sondern auch Politik- und Geschichtswissenschaftlicher sowie Praktiker im Bereich Sicherheitspolitik ansprechen. Zumindest letztere werden in weiten Teilen einen ‚Realitätscheck‘, das heißt Verweise auf die tatsächliche Nutzung der untersuchten Bestimmungen, vermissen. So arbeitet der Autor Vereinbarungen zur EU-NATO-Kooperation minutiös auf – die grundlegenden Schwierigkeiten dieser Kooperation finden jedoch keine Erwähnung. Die besonderen Stärken des Buches liegen, neben der systematischen Aufarbeitung einer großen Fülle von Originaldokumenten, in der kritischen Erörterung genuin juristischer Fragen. So eröffnet beispielsweise ein Exkurs zur Geltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Streitkräfte gerade Nichtjuristen viele neue Einblicke. Das Buch empfiehlt sich, unterstützt durch seine kleinteilige Gliederung, als detailliertes Nachschlagewerk.

Leadership in der ESVP

Seit Beginn der europäischen Integration wird die Bedeutung von *leadership* einzelner (größer) Mitgliedstaaten intensiv diskutiert. Der Bonner Politikwissenschaftler Wolfram Hilz betrachtet das Wirken eines ‚Führungstrios‘, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien, als unabdingbar für die Handlungsfähigkeit Europas in sicherheitspolitischen Fragen. Unter dieser Prämisse untersucht er die Politik der ‚großen Drei‘ in den 1990er Jahren beim Aufbau europäischer Strukturen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und mit Blick auf die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien. Dabei unterscheidet er drei Handlungsebenen: die konzeptionell-rhetorische („words“), die vertraglich fixierte („deeds I“ bzw. „words II“) und

die anwendungs- und fallbezogene („deeds II“). Aus (In)konsistenzen zwischen den drei Ebenen leitet Hilz die „tatsächliche Bereitschaft“ (S. 375) zum gemeinsamen Handeln der drei Führungsstaaten ab.

Zu Beginn distanziert sich Hilz von dem Versuch, das Warum ins Zentrum seiner Untersuchung zu stellen. Die theoriegestützte Gewichtung von Einflussfaktoren sei in der Analyse der Internationalen Beziehungen „kaum objektivierbar“ (S. 24), deshalb strebt Hilz eine „um neutrale Äquidistanz zu den Theorieschulen bemühte Analyse“ (S. 29) an. So schließen die sechs chronologischen Unterkapitel des Hauptteils jeweils mit einer rein kontextbezogenen ‚Analyse der Schlüsselfaktoren‘ – verallgemeinerbare Schlüsse auf das außenpolitische Verhalten von Staaten seien nicht zu ziehen. Der Mehrwert der 450-Seiten-Lektüre bleibt somit eingeschränkt: Hilz liefert zwar eine faktenreiche Rekonstruktion eines Jahrzehnts europäischer Sicherheitspolitik. Diese beruht jedoch auf bereits publizierter Forschungsliteratur, eigene empirische Recherchen hat er erklärtermaßen nicht angestellt. So ist auch sein Fazit, dass es der europäischen Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren an effektivem gemeinsamen Handeln gefehlt habe, nicht überraschend. Vage stellt er dazu fest, dass die „Kompromissbereitschaft [...] bei allen drei Partnern gestiegen und das Bemühen, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen, erkennbar [ist]“ (S. 399). Für „substantielle Veränderungen der Grundpositionen in den europäischen Staaten“ (S. 401) sieht Hilz keine Anzeichen. Irritierend für ein 2005 erschienenes Buch ist der Ausblick, der sich zwar auf die Renationalisierungstendenzen der ‚großen Drei‘ nach dem 11. September 2001 bezieht, gegenläufige Entwicklungen wie die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie und die gemeinsame (Durch)führung der ersten militärischen ESVP-Operationen 2003 jedoch unerwähnt lässt.

Der deutsch-französische Motor

Simone Weske analysiert die Rolle Deutschlands und Frankreichs für die Entwicklung

der ESVP. Eingebettet in einen regimetheoretischen Ansatz hinterfragt sie die klassische Metapher von der Motorenfunktion der beiden EG-Gründerstaaten. Hierfür entwickelt sie zwei Hypothesen:

- Nur wenn sich Deutschland und Frankreich auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen, sind Fortschritte in der ESVP möglich (notwendige Bedingung).
- Immer wenn sich Deutschland und Frankreich, ausgehend von den entgegengesetzten Interessenpolen einer ESVP-relevanten Konfliktlinie, auf eine gemeinsame Initiative einigen, sind Fortschritte in der ESVP möglich (hinreichende Bedingung). Als vier zentrale Konfliktlinien identifiziert Weske „Zivilmacht versus Europe Puissance“, „Transatlantische Einbindung versus Emanzipation“, „Supranationalismus versus Intergouvernementalismus“ und „kleine versus große Staaten“.

Trotz der Kürze der Arbeit – die 119 Seiten basieren auf Weskes Magisterarbeit – gelingt der Autorin eine empirisch dichte, stringente Analyse der deutsch-französischen Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik seit Einführung der GASP im Vertrag von Maastricht. Erkenntnisse und Zitate aus mehr als zwanzig Experteninterviews tragen zu einem differenzierten Bild des deutsch-französischen Motors bei. Die Autorin sieht im Fazit ihre erste Hypothese als bestätigt an. Deutsch-französische Initiativen würden in Zukunft allerdings „weniger als früher“ (S. 103) hinreichend für Integrationserfolge in der ESVP sein – ihre zweite Hypothese gilt somit nur eingeschränkt. Hauptgründe hierfür seien die deutsch-französische Annäherung in sicherheitspolitischen Fragen, die die Möglichkeit für Stellvertreterkompromisse zwischen bei-

den Staaten von vornherein begrenze. Die Ablösung des deutsch-französischen Motors in der ESVP durch einen französisch-britischen Motor sei zwar „nicht wahrscheinlich“ (S. 103), aber Deutschland drohe die Gefahr, „innerhalb des deutsch-französisch-britischen Trios marginalisiert zu werden“ (S. 103). Ein rundum lesenswertes Buch, dessen analytische Stärke nicht zuletzt darin liegt, dass es auch Schwächen des gewählten Ansatzes thematisiert.

Fazit

Die aktuelle GASP/ESVP-Forschung profitiert einerseits von interdisziplinären Ansätzen, andererseits fehlt häufig eine konzeptionelle Basis. Dieses Manko ist für Wissenschaftler wie Praktiker gleichermaßen relevant: Je weniger generalisierbare Aussagen sich über den Untersuchungsgegenstand treffen lassen, desto eingeschränkter sind die Möglichkeiten, fundierte Prognosen und relevante Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Deutlich wird dies nicht zuletzt in der aktuellen Debatte zur Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrags und der darin enthaltenen Bestimmungen zur GASP/ESVP. Drei der hier besprochenen Veröffentlichungen, Wolfram Hilz ausgenommen, gehen ausführlicher auf entsprechende Reformvorschläge ein. Die weitgehend einhellige Schlussfolgerung der Autorinnen und Autoren: Erst die Praxis könne zeigen, ob beispielsweise der geplante EU-Außenminister zu einer kohärenteren und effektiveren EU-Außenpolitik beitragen würde – oder ob er vielmehr mangels eigener Ressourcen in die Lücke zwischen Anspruch und Fähigkeiten der EU-Außenpolitik fällt.