

Institutionen und europäische Außenpolitik: Beiträge in Fachzeitschriften der Jahre 2006 und 2007

Lieb, Julia; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lieb, J., & Ondarza, N. v. (2007). *Institutionen und europäische Außenpolitik: Beiträge in Fachzeitschriften der Jahre 2006 und 2007*. (SWP-Zeitschriftenschau, 06/2007). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366511>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Institutionen und europäische Außenpolitik

Beiträge in Fachzeitschriften der Jahre 2006 und 2007

Julia Lieb / Nicolai von Ondarza

Angesichts der wachsenden internationalen Bedeutung der Europäischen Union (EU) richtet sich das wissenschaftliche Interesse auf die Auswirkungen des Wandels, dem das institutionelle Fundament europäischer Außenpolitik unterworfen ist. Beiträge in Fachzeitschriften der Jahre 2006/2007 folgen dabei dem Trend zur Analyse der administrativen Strukturen auf europäischer Ebene und der Anpassungsbewegungen auf nationaler Ebene. Dadurch werden Ansätze, die ehemals bei der Analyse supranationaler Politikbereiche angewendet wurden, nun auch für die Untersuchung intergouvernementaler Kompetenzfelder herangezogen.

Die institutionellen Grundlagen europäischer Außenpolitik wandeln sich im Zuge des Integrationsprozesses kontinuierlich. Die wissenschaftlichen Fachbeiträge im Untersuchungszeitraum widmeten sich bei der Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU verstärkt den verwaltungspolitischen sowie organisations- und demokratietheoretischen Implikationen dieses Wandels. Ebenfalls beleuchtet wurden Effekte, welche die Europäisierung auf die Formulierung und Durchführung mitgliedstaatlicher Außen- und Sicherheitspolitik hat. Diese Fragestellung rückte in den vergangenen Jahren langsam, aber stetig in das Blickfeld der Wissenschaft. Im Zentrum der Debatten standen so nicht zuletzt die Zusammenhänge zwischen institutioneller

Ausgestaltung und inhaltlicher Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Institutionelle »Brüsselisierung« und ihre Folgen

Die Rolle der administrativen Ebene im außenpolitischen Politikzyklus und die Reichweite von Sozialisierungseffekten in der europäischen Zusammenarbeit sind Thema von zwei Artikeln der *European Foreign Affairs Review*.

Simon Duke, European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht (Niederlande), und **Sophie Vanhoonacker**, Universität Maastricht, nehmen die administrative Ebene der Gemeinsamen

Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den Blick. Sie ergänzen damit die bestehende Literatur über die Entwicklung der Verwaltungsebenen der EU um die Analyse eines intergouvernementalen Politikfelds.

Die Autoren definieren als administrative Ebene jene Gremien, welche die Sitzungen des Rates der EU vorbereiten. Zum einen analysieren sie Interaktion und Rolle insbesondere der Brüsseler Verwaltungsstrukturen in drei Phasen des Politikzyklus der GASP: dem Festlegen der Agenda, der Findung und der Implementierung von Entscheidungen. Zum anderen bewerten sie, ob die mehrheitlich mitgliedstaatlichen Akteure den intergouvernementalen Charakter der GASP stärken oder ob ihr Zusammenspiel die Herausbildung einer spezifischen Identität europäischer Außenpolitik fördert.

Duke und Vanhoonacker machen auf ein Phänomen aufmerksam, das sie als »Brüsselerisierung« europäischer Außenpolitik bezeichnen: Institutionelle Strukturen und Verfahren würden in Brüssel schrittweise aufgebaut und verstetigt. Die Grenzen zwischen administrativen und politischen Aktionsfeldern würden dabei in allen Phasen des Politikzyklus zusehends verwischt.

Gleichzeitig werden nach Ansicht der Autoren administrative Spieler, wie die nationalen Außenministerien oder die beim Hohen Vertreter für die GASP angesiedelte Policy Unit, mehr und mehr aufgewertet. Dies sei auf die Aufstellung einer immer langfristigeren außenpolitischen Agenda zurückzuführen.

Aber auch die außenpolitische Entscheidungsfindung werde in der Praxis von der administrativen Ebene bestimmt. Neunzig Prozent der Entscheidungen würden nicht in den Ministerratssitzungen getroffen. In einigen Fällen fielen Entscheidungen in den vorgelagerten Gremien auf Botschaferebene – dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK). Zum größten Teil aber würde in der Vielzahl zuarbeitender Arbeitsgruppen entschieden.

Die regelmäßigen Gremiensitzungen in der GASP insbesondere im Brüsseler Format (mitgliedstaatliche Vertreter sind hier die ständigen Diplomaten vor Ort) hätten zu einer Verdichtung formeller und informeller Regeln und Verfahren geführt. Diese würden von den beteiligten Akteuren verinnerlicht und das Wissen darum an Nachfolger weitergegeben. Besonders hervorzuheben sei, dass mitgliedstaatliche Vertreter nicht mehr nur untereinander, sondern auch mit ihren Hauptstädten verhandeln, um eigene Positionen festzulegen. Insgesamt habe sich in den Brüsseler Gremien im Zuge immer engerer außenpolitischer Zusammenarbeit ein »Koordinationsreflex« eingestellt. Dieser habe den ursprünglich nationalen Referenzrahmen der Beteiligten zunehmend europäisiert.

Bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen stellten politische Entscheidungen nur die »Spitze des Eisbergs« dar. Alle drei genannten Phasen des Politikzyklus würden insbesondere von einem umfassenden administrativen Netzwerk von Beamten und Diplomaten gestaltet.

Die GASP sei durch die ständigen Bemühungen um einen europäischen Konsens bereits weit mehr als ein Rahmen für bloße zwischenstaatliche Kooperation. Die Mitgliedstaaten hätten allmählich den Mehrwert erkannt, den institutionalisierte Zusammenarbeit für ein gestärktes gemeinsames außenpolitisches Auftreten hat.

Ana E. Juncos, Institut für Politik, Internationale Beziehungen und Europastudien der Universität Loughborough (Großbritannien), und **Christopher Reynolds**, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, untersuchen die Funktionsweise des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) und bewerten dessen Einfluss auf Entscheidungen in der GASP sowie auf nationale Außen- und Sicherheitspolitik. Da dem PSK als einem Dreh- und Angelpunkt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ihrer Ansicht nach bislang überraschend wenig Aufmerksamkeit geschenkt

worden ist, wollen sie mit ihrem Beitrag eine Forschungslücke schließen.

Das Komitee, das 2000 seine Arbeit aufnahm, stehe für eine »Brüsselisierung« und Operationalisierung der GASP/ESVP. Es sei zu einer zentralen Instanz in der täglichen Durchführung europäischer Außenpolitik und speziell des EU-Krisenmanagements geworden. Im Zuge der dynamischen Entwicklung der ESVP gewinne es weiter an Bedeutung.

Juncos und Reynolds widersprechen der Interpretation, dass strategisches Verhalten rein ergebnisorientiert sei. Verschiedene ihrer Beobachtungen deuten darauf hin, dass eine Abhängigkeit zwischen der Interessenformulierung von Akteuren und ihrem institutionellen Umfeld besteht. So seien etwa mit der Verstetigung der Arbeit des Komitees informelle Praktiken ausgeweitet worden. Ähnlich wie Duke und Vanhoonacker identifizieren die beiden Autoren zudem einen »Konsultationsreflex«. Das Bemühen um Konsens und der Stil der Problemlösung in den Verhandlungen basierten überdies auf flexiblen nationalen Mandaten. Und schließlich könnten außenpolitische Dossiers nicht wie in anderen Kontexten gegeneinander aufgerechnet werden.

Gegen eine rein instrumentelle Sicht der Arbeit des PSK und seiner vorgeschalteten Arbeitsgruppen spreche auch, dass mitgliedstaatliche Vertreter mit Blick auf künftige Verhandlungen besonders auf Glaubwürdigkeit bedacht seien. Des Weiteren lassen sich gerade im Zuge der letzten großen Erweiterungsrunde eine Sozialisierung der Neulinge im PSK beobachten.

Trotz des Zusammenspiels zwischen Interessenformulierung und institutionellem Umfeld weisen Juncos und Reynolds auf eine besondere Form der Sozialisierung im PSK hin. Zwar bilde sich im Zuge regelmäßiger Kontakte Vertrauen zwischen den Beteiligten. Dagegen würden Verrechtlichung, Bürokratisierung und eine starke Arbeitsbelastung die Verinnerlichung von Normen und Regeln behindern.

Die »Brüsselisierung«, so das Resümee, beeinflusse klar die Formulierung mitgliedstaatlicher Außen- und Sicherheitspolitik. Die Autoren weisen in diesem Zusammenhang auf eine weitere Besonderheit hin: Akteure im PSK hielten es für wichtiger, Übereinstimmung zu einzelnen Fragen zu erzielen, als nationale Interessen durchzusetzen. Denn sie würden fürchten, die Glaubwürdigkeit des PSK zu untergraben und wichtige Entscheidungskompetenzen an höhere Ebenen abgeben zu müssen, wenn ihre Verhandlungen ohne Ergebnisse blieben.

Beide Artikel der *European Foreign Affairs Review* vermitteln mit ihren Untersuchungsansätzen, die über jene traditioneller Studien der Außenpolitik hinausgehen, neue Erkenntnisse über die europäische außenpolitische Zusammenarbeit. Insofern tragen derartige Analysen der Brüsseler Strukturen und ihres Wandels zu einem breiteren Verständnis für das Zustandekommen europäischer Außenpolitik bei.

Eine neue Facette des Demokratiedefizits?

Angesichts dieser Besonderheiten der GASP-Strukturen und der dynamischen Entfaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beschäftigen sich zahlreiche Experten mit der Frage der demokratischen Legitimation in GASP und ESVP. **Daniel Thym**, Humboldt-Universität zu Berlin, befasst sich mit der Rolle des Europäischen Parlaments (EP) und der nationalen Parlamente in der GASP. Zunächst konstatiert er ein »parlamentarisches Vakuum«: Das EP sei formell nicht an den Entscheidungsverfahren der GASP beteiligt und werde lediglich regelmäßig über die wichtigsten Ereignisse und Entwicklungen informiert. Insofern seien die Rechte des EP zur Mitwirkung an der Außenpolitik seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) trotz Institutionalisierung und gewachsener Kompetenzen der EU in diesem Bereich substantiell nicht

erweitert worden. Daran hätte nicht einmal das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages etwas geändert.

Einzig über sein Haushaltsrecht verfüge das EP über formelle Einflussmöglichkeiten in der GASP. Dieses Mitbestimmungsrecht habe es bereits mit dem Ziel genutzt, seinen Einfluss in diesem Bereich zu stärken. Ergebnis war ein Interinstitutionelles Abkommen mit dem Rat, der das EP nun unverzüglich über jede GASP-Entscheidung informiert, die aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Thym merkt jedoch an, dass der Rat dieses Abkommen vielfach umgeht, indem beispielsweise die Europäische Verteidigungsagentur oder militärische ESVP-Operationen mit Mitteln finanziert werden, die nicht aus dem EU-Etat stammen. Die Initiativen des Parlaments, beispielsweise die Aktivitäten der Ausschüsse in der Außen- und Sicherheitspolitik und regelmäßige Resolutionen zur GASP/ESVP, sieht Thym zwar als »virtuelle« parlamentarische Realität«, spricht ihnen aber gleichwohl das Potential zu, indirekt auf GASP-Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Neben dem EP betrachtet Thym die nationalen Parlamente. Sie besäßen substantielle Rechte durch die Kontrolle ihrer Regierung in den Gremien der GASP, die Kontrolle des nationalen Haushalts sowie bei Entscheidungen über die Beteiligung an ESVP-Operationen. Allerdings seien sie mit dem langsamen Informationsfluss aus Brüssel und der Undurchsichtigkeit der GASP-Strukturen konfrontiert.

Den Befund des »parlamentarischen Vakuums« sieht Thym nur bedingt als problematisch an, da er die These vertritt, dass die strukturellen Besonderheiten von Außen- und Sicherheitspolitik ein originäres institutionelles Design verlangten, das den Anforderungen nach Geheimhaltung, Flexibilität und schneller Entscheidungsfindung Rechnung zu tragen hätte. Er fordert daher, von einer graduellen Ausweitung der Gemeinschaftsmethode und einer stärkeren Beteiligung des EP an der GASP/ESVP abzusehen. Die Formulierung und Durchführung von GASP/ESVP-Ent-

scheidungen sollten wie auch auf nationaler Ebene weitgehend das Vorrecht der Regierungen im Rat bleiben.

Eine andere Auffassung vertritt **Wolfgang Wagner** von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HFSK). Seine Analyse baut auf den Annahmen der Theorien zum »Demokratischen Frieden« auf. Danach führen Staaten, in denen die Exekutive ihre Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber dem Parlament und mittelbar gegenüber der Wählerschaft zu verantworten hat, nicht nur eine demokratisch legitimierte, sondern auch eine verantwortungsvolle Sicherheitspolitik. Da er das Parlament als zentralen Akteur ansieht, setzt Wagner somit demokratische mit parlamentarischer Kontrolle gleich.

Unter dieser Prämisse schwäche die ESVP die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik auf nationaler Ebene. Als zentrale Problematik stellt Wagner das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Kontrolle und Bündnisfähigkeit heraus: Im Zuge der fortschreitenden sicherheitspolitischen Integration in der EU, beispielsweise in Form der Battle-groups, könne starker Druck auf einzelne Mitgliedstaaten ausgeübt werden, sich an einer bestimmten Operation zu beteiligen. Um die Bündnisfähigkeit ihres Staates nicht in Frage zu stellen, bleibe einem nationalen Parlament im Anschluss an eine im Rahmen der EU (oder Nato) getroffene Entscheidung keine Möglichkeit mehr, die eigene Regierung effektiv zu kontrollieren. Zusätzlich führten die großen Unterschiede zwischen den Mitbestimmungsrechten der nationalen Parlamente zu einem »ungleichen demokratischen Defizit« im Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten.

Angesichts dieses Defizits empfiehlt Wagner ein Mehrebenensystem der parlamentarischen Regierungskontrolle. Diese Kontrolle hätten die nationalen Parlamente einzeln und in interparlamentarischer Kooperation zu gewährleisten. Sie sollten zudem ihre Kontrollmöglichkeiten mit jenen des Europäischen Parlaments bündeln, ohne einander Konkurrenz zu

machen, um gemeinsam die demokratische Legitimität der ESVP sicherzustellen. Im Gegensatz zu Thym sieht Wagner abschließend den Mangel an parlamentarischer Kontrolle der ESVP ein geradezu alarmierendes Problem, da er die Legitimität von EU-Operationen untergrabe. Darüber hinaus gefährde das Demokratiedefizit angesichts der möglicherweise fatalen Folgen von Fehlentscheidungen die öffentliche Unterstützung der ESVP oder sogar der EU insgesamt.

Giovanna Bono, Vrije Universiteit Brussel (Belgien), analysiert in ihrem Beitrag zur Sonderausgabe von *European Security* zum Thema »Security and Democracy in the EU« die Herausforderungen für die demokratische Kontrolle der EU-Sicherheitspolitik. Zunächst stellt die Autorin drei Merkmale dieser Sicherheitspolitik heraus: Erstens werde Sicherheitspolitik in der EU insbesondere als Folge der Überlappung von interner und externer Sicherheit bei Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung nicht nur in der GASP/ESVP, sondern auch im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) sowie der ersten Säule praktiziert. Dabei sei die EU-Sicherheitspolitik zweitens in ein globales System eingebunden, in dem die EU-Mitgliedstaaten miteinander und mit außerhalb der EU stehenden Akteuren eng kooperieren. Europäische sicherheitspolitische Entscheidungen könnten daher nur in diesem internationalen Kontext verstanden und von nationalen Instanzen nur schwer kontrolliert werden. Dabei würden die Mitgliedstaaten drittens vermehrt flexible Formen der Zusammenarbeit nutzen und die parlamentarische Kontrolle bewusst nur auf niedrigem Niveau halten.

Ebenso wie Wagner stuft Bono die Parlamente als Akteure ein, die bei der demokratischen Kontrolle der EU-Sicherheitspolitik eine zentrale Rolle spielen. Neben den Parlamenten identifiziert die Autorin auch die mediale Öffentlichkeit und die Gerichte als weitere Kontrollinstanzen. Die EU-Sicherheitspolitik würde alle diese

Akteure vor schwierige Herausforderungen stellen. Zum einen eröffneten die Institutionen der GASP/ESVP und PJZS nationalen, nicht gewählten Beamten in EU-Gremien wie dem PSK unverhältnismäßig großen Einfluss. Zum anderen würde die gebotene Eile und Geheimhaltung bei einmal getroffenen sicherheitspolitischen Entscheidungen dazu genutzt, die Kontrolle auf nationaler Ebene auf ein Minimum zu reduzieren. Eine weitere Herausforderung sieht Bono in der Tatsache, dass die Europäische Sicherheitsstrategie militärische Operationen ohne Mandat der Vereinten Nationen nicht ausschließe. Und nicht zuletzt würden im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und dem Austausch von Geheimdienstdaten die bürgerlichen Freiheiten in der EU zunehmend gefährdet. Zusammenfassend stellt Bono daher die These auf, dass die Institutionen und Dynamiken der EU-Sicherheitspolitik eine demokratische Kontrolle in diesem sensiblen Politikbereich verhindern.

Mitgliedstaatlicher Wandel

Die EU-Mitgliedstaaten sind als »Herren der Verträge« Hauptgestalter der institutionellen Strukturen der EU. Untersuchungen von nationalen Präferenzen und Anpassungsbewegungen der Mitgliedstaaten im institutionellen europäischen Reformprozess geben Aufschluss über die Perspektiven europäischer Außenpolitik und ihrer Institutionen.

Pernille Rieker, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) in Oslo, geht der Frage nach, inwiefern sich nationale Ansätze und Identitäten in diesem Bereich im Zuge der Entwicklung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik wandeln. Sie wendet sich damit den bislang unzureichend untersuchten Europäisierungseffekten im intergouvernementalen Rahmen der GASP zu. Der Schwerpunkt der Europäisierungsforschung lag bislang bei der Analyse supranationaler Politikbereiche.

Die Autorin, die in einer frühen Arbeit bereits die Auswirkung der europäischen Entwicklung auf die sicherheitspolitischen Ansätze kleiner Mitgliedstaaten untersucht hat, betrachtet im hier vorgestellten Aufsatz die französische Politik in den Jahren 1990 bis 2005. Ihre Analyse eines großen Mitgliedstaates mit klarer und fest verankerter sicherheitspolitischer Identität zielt darauf ab, die Reichweite von Europäisierungseffekten auf mitgliedstaatlicher Ebene zu erfassen.

Unter der Prämisse eines umfassenden, nicht allein auf militärische Ressourcen fokussierten Sicherheitsbegriffs konstatiert Rieker, dass die EU nach dem Ende des Kalten Krieges international zu einem der wichtigsten sicherheitspolitischen Akteure wurde. Der in ihren Augen innovative Sicherheitsansatz der Union umfasse militärische wie auch zivile Elemente. Das Fehlen einer in der Vergangenheit klar definierten europäischen Sicherheitspolitik habe die Formulierung dieses neuartigen Ansatzes ebenso begünstigt wie der *sui generis*-Charakter der EU.

Die Autorin formuliert die These, dass Veränderungen in mitgliedstaatlichen sicherheitspolitischen Diskursen Indizien für den Wandel nationaler Identitäten sind. Sie unterscheidet dabei zwischen zwei möglichen Europäisierungseffekten: der strategischen Anpassung mit dem Ziel einer wirksamen Vertretung eigener Interessen und dem Identitätswandel. Von einem tatsächlichen Identitätswandel könne erst dann die Rede sein, wenn sich auch die institutionellen Strukturen veränderten.

Im Ergebnis stellt Rieker eine Modifizierung französischer Sicherheitspolitik fest. Der innovative Sicherheitsansatz der EU würde von französischer Seite zunehmend unterstützt. Dies bedeute eine Abkehr von der ursprünglichen Zielsetzung, die ESVP im traditionellen sicherheitspolitischen und damit militärisch orientierten Sinne aufzubauen.

Da sich der französische Sicherheitsansatz parallel zu wichtigen europäischen Entwicklungen gewandelt habe, sei die

Annahme plausibel, dass dieser Ansatz einen Prozess der Anpassung durchlaufen habe. Langfristig könne sogar ein Wandel französischer Interessen und Identität im sicherheitspolitischen Bereich eintreten. Insofern stünde man möglicherweise am Beginn eines tiefgreifenden Wandels, der mit einer verstärkten Institutionalisierung einer breiter definierten Sicherheitspolitik in Frankreich einhergehen könnte.

Einem anderen Fallbeispiel für Europäisierung im intergouvernementalen Kompetenzfeld wendet sich **Geoffrey Edwards** von der University of Cambridge (Großbritannien) zu. Er untersucht die Rolle der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in der EU-Außenpolitik und die dabei zu beobachtenden Wandlungsprozesse. Während die GASP bei den Beitrittsverhandlungen nur eine untergeordnete Bedeutung hatte, waren die Beitrittskandidaten bereits seit 2003 als Beobachter in den GASP/ESVP-Gremien vertreten und nicht unwesentlich an der Spaltung der EU beteiligt, die aus den Meinungsverschiedenheiten über den Irak-Krieg resultierte. Befürchtungen, dass sich die Entscheidungsfindung in der GASP/ESVP nach ihrem Beitritt wesentlich erschweren würde, schienen sich zu bewahrheiten. Insbesondere Polen wurde von Frankreich als Trojanisches Pferd der USA betrachtet. Vor diesem Hintergrund analysiert Edwards Trends, die sich bei der Mitwirkung der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in GASP und ESVP abzeichnen, sowie etwaige Europäisierungseffekte.

Der Autor arbeitet dabei zwei Faktoren heraus, die den Willen der neuen Mitglieder begrenzen, sich an der GASP/ESVP zu beteiligen. Zum einen bestünden in der historischen Entwicklung und geostrategischen Lage deutliche Unterschiede zwischen den mittel- und osteuropäischen auf der einen und den westeuropäischen Staaten auf der anderen Seite. Diese Unterschiede wirkten sich auch auf ihre außenpolitischen Interessen in und außerhalb der EU aus. Gemeinsam sei den neuen Mitgliedstaaten das Interesse an einer

engen Kooperation mit den USA und die Wahrnehmung Russlands als sicherheitspolitische Bedrohung, aber auch die Angst vor einer Marginalisierung als EU-Mitglieder zweiter Klasse. Die Bedeutung dieses Faktors schwinde jedoch mit der fortschreitenden Sozialisierung ihrer – oft sehr jungen und engagierten – Vertreter in den EU-Gremien und ihrer zu EU-Auslandseinsätzen abgestellten Sicherheitskräfte. So würde beispielsweise in den neuen Mitgliedstaaten die GASP und der Hohe Repräsentant Javier Solana deutlich positiver wahrgenommen, seitdem Solana und der polnische Präsident Kwasniewski erfolgreich bei der Orangenen Revolution in der Ukraine vermittelt haben.

Zum anderen zweifelten die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten an der Durchsetzungsfähigkeit der EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und bevorzugten daher die Nato als Sicherheitsgarant. Enttäuscht zeigten sich die neuen Mitglieder insbesondere darüber, dass es der Position der EU zu Putins Russland an Kohärenz mangle und sie bei dem Versuch gescheitert seien, eine ›östlichen Dimension‹ der EU-Außenpolitik zu etablieren. Edwards stellt jedoch heraus, dass sich die Effektivität der Entscheidungsfindung im Rat entgegen den Erwartungen aufgrund einer aktiven Beteiligung der neuen Mitglieder nicht verringert habe. Der Autor sieht die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten als engagierte Teilnehmer der GASP/ESVP. Dies werde auch in Zukunft so sein, wenn ihre Vertreter die europäischen außen- und sicherheitspolitischen Strukturen und Verfahren zunehmend verinnerlicht und ihre Interessen an einer östlichen Dimension sowie an den Beziehungen zu Russland stärker berücksichtigt würden.

Robin Niblett, Direktor des Chatham House in London, befasst sich mit dem künftigen Referenzrahmen britischer Außenpolitik. Seiner Ansicht nach wird und muss Großbritannien internationalen Herausforderungen zunehmend im europäischen Verbund begegnen. Dies bedeute

insgesamt kein Ende der amerikanisch-britischen »special relationship«. Die sich in den letzten Jahren verstärkende Annäherung des Königreichs an die europäischen Partner sollte aber von nun an Vorrang genießen.

Niblett sieht mit der Einigung auf den Reformvertrag Spielräume für neue intergouvernementale und institutionelle Kooperationen in der EU. Großbritannien könne sich aktiv an einer flexiblen und pragmatischen Integrationsagenda beteiligen, die keinesfalls auf einen europäischen Superstaat zusteure.

Die internationalen Herausforderungen schaffen nach Ansicht Nibletts eine Vielzahl gemeinsamer Interessen von EU und USA. Auf ihnen könnten die transatlantischen Beziehungen aufbauen, die sich in den vergangenen Jahren wieder normalisiert und stabilisiert hätten. Seit 2006 herrsche auf beiden Seiten des Atlantiks die Erkenntnis vor, dass es zur Bewältigung globaler Aufgaben partnerschaftlicher Zusammenarbeit bedarf. Allerdings hätte die transatlantische Partnerschaft Grenzen, die sich zum einen in divergierenden Politiken gegenüber einzelnen Regionen und zum anderen in der fehlenden Kohärenz außenpolitischer Ansätze manifestierten.

Großbritannien könne jedoch keine Mittlerrolle im transatlantischen Verhältnis übernehmen. Die Konstanten enger britisch-amerikanischer Zusammenarbeit sprächen sicherlich für eine Pflege dieser bilateralen Beziehungen. Gleichzeitig mehrten sich in den letzten Jahren die Übereinstimmungen Großbritanniens mit den europäischen Partnern, beispielsweise mit Blick auf das Vorantreiben der Nachbarschaftspolitik, den Ansatz in den Verhandlungen mit dem Iran und jenen zur Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts oder hinsichtlich der Reaktionen auf den Klimawandel. Darüber hinaus greife man auf britischer Seite in Sicherheitsfragen, die im eigenen Land zu lösen seien, vermehrt auf die europäische Kooperation zurück.

Europa werde auf diese Weise zum wichtigen Referenzrahmen britischer Außenpolitik. Auf die weiterhin unabdingbaren Beziehungen zu den USA sollte Großbritannien künftig erst im Anschluss an europäische Konsultationen zurückgreifen. Gleichzeitig sollten diese Beziehungen aber auch auf belastbarere Dialog- und Entscheidungsstrukturen gestellt werden.

Fazit

Die besprochenen politikwissenschaftlichen Zeitschriftenbeiträge der Jahre 2006/2007 geben wichtige Impulse zur Analyse europäischer Außenpolitik und ihres institutionellen Fundaments. Sie basieren auf einem erweiterten Verständnis der Interaktion zwischen außenpolitischen Akteuren. Ihnen wird nicht mehr nur interessengeleitetes Verhalten zugeschrieben; ihr Agieren wird vielmehr in Beziehung zu deren institutionellem Umfeld gesetzt.

Darüber hinaus finden Untersuchungsansätze, die bislang auf die supranationalen Kompetenzfelder der Europäischen Gemeinschaften beschränkt blieben, nun auch auf die intergouvernementale GASP Anwendung. Auf dieser Grundlage weisen die Wissenschaftler anhand empirisch fundierter Analysen überraschende Entwicklungen der europäischen außenpolitischen Zusammenarbeit nach. Sie betreffen die Effekte der Sozialisierung im Rahmen der täglichen Zusammenarbeit in außenpolitischen Gremien genauso wie die Auswirkungen der Europäisierung mitgliedstaatlicher Außenpolitik.

Die wissenschaftliche Analyse eines Demokratiedefizits in der GASP und insbesondere der ESVP verweist insbesondere auf eine fehlende parlamentarische Kontrolle in diesem Politikbereich der EU. Dabei divergieren jedoch die Meinungen darüber, ob dieses »parlamentarische Vakuum« angesichts des außenpolitischen Vorrechts der Exekutive unvermeidlich und insofern akzeptabel ist oder ob es die demokratische Legitimation der EU nachhaltig gefährdet.

Die vorgestellten Fachbeiträge liefern eine fundierte Analyse der Zusammenhänge zwischen den institutionellen Strukturen und dem Gehalt europäischer Außenpolitik. Sie beleuchten dabei neue Aspekte der EU-Außenbeziehungen, die ansonsten bereits intensiv erforscht wurden, und regen zu innovativen wissenschaftlichen Fragestellungen an.

Besprochene Beiträge

Bono, Giovanna, »Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policy«, in: *European Security* (Special Issue on Security and Democracy in the EU), 15 (Dezember 2006) 4, S. 431–449

Duke, Simon / Vanhoonacker, Sophie, »Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (Sommer 2006) 2, S. 163–182

Edwards, Geoffrey, »The New Member States and the Making of EU Foreign Policy«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (Sommer 2006) 2, S. 143–162

Juncos, Ana E. / Reynolds, Christopher, »The Political and Security Committee: Governing in the Shadow«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (Sommer 2007) 2, S. 127–147

Niblett, Robin, »Choosing between America and Europe. A New Context for British Foreign Policy«, in: *International Affairs*, 83 (Juli 2007) 4, S. 627–641

Rieker, Pernille, »From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy?«, in: *Security Dialogue*, 37 (Dezember 2006) 4, S. 509–528

Thym, Daniel, »Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (Frühjahr 2006) 1, S. 109–127

Wagner, Wolfgang, »The Democratic Control of Military Power Europe«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (März 2006) 2, S. 200–216

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380