

# Kapitel 9

## Die Europäische Union und die deutsche Sicherheitspolitik

*Wilhelm Knelangen*

Über Ursachen, Ausmaß und Konsequenzen des Wandels der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion mit zum Teil gegenläufigen Argumenten gestritten. Einigkeit dürfte aber darin bestehen, dass ein wesentliches Element der Veränderung in dem enormen Bedeutungszuwachs zu sehen ist, den die Europäische Union (EU) für die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands gewonnen hat. Die Förderung des europäischen Einigungsprozesses gehörte zwar seit den Anfängen zu den strategischen Interessen der bundesdeutschen Außenpolitik und galt seit der Ära Adenauer als „Staatsraison“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2007). Auf der Grundlage eines breiten innergesellschaftlichen Konsenses haben die Bundesregierungen deshalb die Vertiefung der politischen und ökonomischen Integration Europas unterstützt und vorangetrieben. Fragen der Sicherheits- und insbesondere der Verteidigungspolitik standen dabei allerdings bis in die 1990er Jahre hinein nicht im Vordergrund.

### 1 Der Faktor Europa in der deutschen Sicherheitspolitik

Wie für die meisten Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) war Sicherheitspolitik auch für die Bundesrepublik unter den Bedingungen der Konfrontation der beiden Blöcke in erster Linie Bündnispolitik im Rahmen der NATO (vgl. Haftendorn 1986; Varwick 2007). Die in den frühen 1970er Jahren eingeleiteten Versuche, mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) eine engere außenpolitische Koordinierung der EG-Mitgliedstaaten zu begründen, litten demgegenüber nicht nur regelmäßig an mangelnder Einigkeit der Regierungen. Verteidigungspolitische Fragen waren zudem aus dem Kontext der EPZ explizit ausgeklammert und blieben stattdessen in den politischen und militärischen Strukturen des transatlantischen Bündnisses mit den USA verankert (vgl. Theiler in diesem Band). Die viel zitierte Formel, wonach es sich bei der EU (bzw. der EG) um einen ökonomischen Riesen, einen politischen Zwerg und einen militärischen Wurm handele, konnte insoweit bis zum Fall des Eisernen Vorhangs weitgehende Gültigkeit beanspruchen, basierte die europäische Einigung doch auf einer klaren Arbeitsteilung zwischen der EG (primär ökonomische Integration) und der NATO (sicherheitspolitische Zusammenarbeit).

Fast zwanzig Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben weder die eingängige Formel noch die ihr zugrunde liegende Arbeitsteilung Bestand, denn in den frühen 1990er Jahren hat ein dynamischer Prozess der Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik eingesetzt, der noch immer anhält. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Maastricht-

ter Vertrag haben die Mitgliedstaaten der EU ihre außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage gestellt. Noch stärker als die in Maastricht begründete Institutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fällt mit Blick auf den Wandel der europäischen Sicherheitsstrukturen freilich ins Gewicht, dass die EU seit den Beschlüssen von Köln und Helsinki im Jahr 1999 eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entwickelt und dabei bereits bemerkenswerte Fortschritte erreicht hat (Diedrichs 2008). Das Projekt der ESVP ist zwar durch die Dominanz von politischen und zivilen Instrumenten geprägt, sie umfasst aber explizit auch den Einsatz militärischer Kräfte. Durch Aktionspläne und Zielvereinbarungen haben sich die EU-Mitglieder zum Auf- und Ausbau militärischer Fähigkeiten verpflichtet, die für Einsätze im gesamten Spektrum des internationalen Krisenmanagements in Frage kommen. Trotz des offenen Zerwürfnisses im Vorfeld des Irak-Krieges gelang im Dezember 2003 zudem die Einigung auf die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die eine konzeptionelle Grundlage für die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation darstellt. Seit dem Beginn der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina im Januar 2003 sind mittlerweile mehr als 20 militärische und zivile Operationen unter dem ESVP-Dach in Südosteuropa und in der Kaukasusregion, in Afrika und in Asien durchgeführt worden. Wenngleich die ESVP durch die Prinzipien der Regierungszusammenarbeit (Intergouvernementalität) geprägt ist und die Mitgliedstaaten dieses eng mit der Idee der nationalen Souveränität verbundene Politikfeld dominieren, hat die EU damit binnen weniger Jahre ein eigenes Profil als außen- und auch als sicherheitspolitischer Akteur entwickelt (vgl. Bretherton/Vogler 2006; Howorth 2007; Fröhlich 2008).

Diesen Prozess der sicherheitspolitischen Europäisierung hat die Bundesrepublik aktiv mitgestaltet und unterstützt, weil er ihren grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Präferenzen und Leitideen entspricht (vgl. Schmalz 2004; Wagner 2007). Handlungsleitend war dabei die Einsicht, dass die erfolgreiche Vertretung deutscher Interessen und Ordnungsvorstellungen auf eine außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähige EU angewiesen ist, die in der Wahl ihrer Mittel nicht auf diplomatische Instrumente beschränkt bleibt. Als Ergebnis dieses Prozesses hat sich die institutionelle Umgebung, in der die deutsche Sicherheitspolitik formuliert und umgesetzt wird, wesentlich verändert. Der NATO wird von der Bundesregierung zwar nach wie vor der Status „des stärksten Ankers der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (BMVg 2006: 30) zugeschrieben. Der deutsche Einsatz für eine Stärkung der EU-Strukturen sollte deshalb nicht als Versuch, eine grundsätzliche politische und militärische Alternative zur NATO aufzubauen, missverstanden werden. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die traditionelle Fixierung auf die transatlantische Partnerschaft mit den USA einer pragmatischen und konditionalen Kooperation gewichen ist. Umgekehrt hat sich die EU in zentralen Feldern der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zum wichtigsten Handlungsrahmen entwickelt. Dazu gehört seit mehreren Jahren auch die aktive Teilnahme an militärischen Einsätzen unter dem Dach der Union.

Vor diesem Hintergrund analysiert dieses Kapitel den Prozess der Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik und fragt nach der Bedeutung dieser Entwicklung für die Bundesrepublik Deutschland. Am Ende des Kapitels wird der Leser beantworten können, wie sich der Charakter und die verschiedenen Dimensionen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU darstellen und wie sich die europäische Außen- und Sicherheitspolitik aus der Geschichte der europäischen Integration seit den frühen 1950er Jahren schrittweise entwickelt hat. Er kennt die Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU und das Zusammenspiel der einzelnen Akteure, die unterschiedlichen zivilen und die militärischen Instrumente, die in den verschiedenen EU-Operationen zum Einsatz kommen, und die Rollen und Positionen Deutschlands in der EU-Sicherheitspolitik. Der Leser kann Aussagen über das Verhältnis von europäischer und einzelstaatlicher Außen- und Sicherheitspolitik ma-

chen und besitzt schließlich eine Grundlage, um Erfolge, Misserfolge und Perspektiven der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu beurteilen.

## 2 Außen- und Sicherheitspolitik zwischen nationaler und europäischer Ebene

In der politikwissenschaftlichen und der öffentlichen Debatte wird mit zunehmender Selbstverständlichkeit von der „Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ oder verkürzend von „europäischer Außen- und Sicherheitspolitik“ gesprochen. Was genau darunter zu verstehen ist, bleibt aber vielfach unklar. Insbesondere die Abgrenzung der EU-Politik von den Außen- und Sicherheitspolitiken der Mitgliedstaaten bereitet Schwierigkeiten. Das liegt vor allem daran, dass die EU für ihr Außenhandeln begriffliche Attribute in Anspruch nimmt, die nach traditionellem Verständnis konzeptionell an die Existenz eines Staates gebunden sind (zu den Begriffen vgl. Meyers 1995: 42-58; Meyers 1997: 329-345). Unter Außenpolitik werden gemeinhin die grenzüberschreitenden Aktivitäten eines Staates (bzw. einer staatlich verfassten Gesellschaft) verstanden, die der Verwirklichung bestimmter Ziele dienen. Als Sicherheitspolitik kann jene Teilmenge der Außenpolitik gelten, die die Bewahrung von als gefährdet angesehenen Werten und Gütern zum Ziel hat. Nach klassischem Verständnis richtet sich die Sicherheitspolitik insbesondere auf die Garantie der Unversehrtheit des Staatsgebiets und der autonomen Entwicklungsfähigkeit der eigenen gesellschaftlichen Ordnung. Im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs können freilich auch andere Werte und Güter zum Gegenstand der Sicherheitspolitik erklärt werden, beispielsweise die Achtung der Menschenrechte, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder die Versorgung mit Rohstoffen und Energie (vgl. den Beitrag von Böckenförde in diesem Band). An dieser potenziellen Vielfalt von Zielen wird schon deutlich, dass Sicherheitspolitik heute mehr denn je auf ein breites Spektrum von Instrumenten zurückgreifen muss. Sie weist daher immer weniger Deckungsgleichheit mit der Verteidigungspolitik – jenem Teil der Sicherheitspolitik, der mit militärischen Instrumenten verbunden ist – auf.

Lassen sich diese Begriffe nun auf die auswärtigen Beziehungen der EU anwenden, obwohl diese bekanntlich kein Staat ist? Die Union basiert auf vertraglichen Beziehungen zwischen derzeit 27 Staaten, die sich auf bestimmte politische Ziele und eine institutionelle Ordnung zur Umsetzung dieser Ziele verständigt haben (zum politischen System der EU allgemein siehe Wessels 2008). Dass die EU eine außen- und sicherheitspolitische Rolle wahrnehmen soll, wird an verschiedenen Stellen der Verträge deutlich (siehe die Übersicht in Kasten 1). Schon der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, der die Rechtsgrundlage für die vergemeinschafteten Politikfelder darstellt, sieht für die Gemeinschaft an mehreren Stellen auswärtige Kompetenzen vor. Neben der Außenhandelspolitik sind beispielsweise die Entwicklungspolitik oder die Erweiterungspolitik zu nennen. Im Vertrag über die Europäische Union heißt es in Art. 11 sodann, dass die Union eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ erarbeite und verwirkliche. Diese umfasse „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt“ (Art 17 [1] EUV-N).

**Kasten 1: Die Mehrdimensionalität der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik**
*Vertrag über die Europäische Union*

- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V EUV)
- Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 17 EUV)
- Auswärtige Aspekte der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit (Art. 37 EUV)

*Vertrag über die Europäische Gemeinschaft*

- Gemeinsame Handelspolitik (Art. 131-134 EGV)
- Währungspolitik (Art. 111 EGV)
- Kooperations- und Assoziierungspolitik (Art. 182-188, 310 EGV)
- Stabilisierungs- und Erweiterungspolitik (Art. 49, 310 EGV)
- Entwicklungspolitik (Art. 177-187, 310 EGV)
- auswärtige Aspekte anderer Politikfelder, z. B. der Umweltpolitik (Art. 174 EGV)

Während man daher auf der einen Seite den Eindruck bekommen könnte, dass die EU als eigenständiger und kohärent handelnder außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur in der Weltpolitik auftreten soll, verweisen die Verträge auf der anderen Seite mehrfach auf die Mitgliedstaaten und ihre eigenständige Rolle in den internationalen Beziehungen. So heißt es beispielsweise, dass die Mitgliedstaaten „ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“ koordinieren (Art. 19 [1] EUV-N) oder dass die EU-Staaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sind, sich „abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten“ (Art. 19 [2] EUV-N). Schon diese Vertragsbestimmungen zeigen: Der Ausbau der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist nicht von der Absicht bestimmt, dass die Mitgliedstaaten auf die Formulierung eigener Ziele und Interessen verzichten oder gar ihre Akteursqualität einbüßen. In den vergangenen Jahren sind zwar die politisch-administrativen Strukturen von GASP und ESVP in Brüssel beständig ausgebaut worden. Es sind aber nach wie vor die mitgliedstaatlichen Regierungen, die die vertraglichen Grundlagen beschlossen haben, die durch ihre – in der Regel einstimmigen – Entscheidungen die außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen der EU legitimieren und die die Beschlüsse im Rahmen ihrer „nationalen“ Außen- und Sicherheitspolitiken umsetzen – oder auch nicht umsetzen. In der Konsequenz bedeutet das: Nationale und europäische Ebenen können zwar analytisch voneinander getrennt werden, in der politischen Wirklichkeit sind sie aber unmittelbar aufeinander bezogen. Ein umfassendes Bild der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Außen- und Sicherheitspolitik der EU ergibt sich somit erst, wenn neben GASP und ESVP sowie den auswärtigen Gemeinschaftspolitiken auch die mitgliedstaatlichen Außenpolitiken einschließlich der Formen bi- und multilateraler Koordinierung als Komponenten einer „zusammengesetzten“ Außenpolitik (Rummel 1982) in den Blick genommen werden.

Wie die europäische Außen- und Sicherheitspolitik vor diesem Hintergrund theoretisch eingeordnet und erklärt werden kann, ist in der Politikwissenschaft umstritten (vgl. Wagner/Hellmann 2003; Jopp/Schlotter 2007). In der lebhaften Diskussion gibt es insbesondere kontroverse Antworten auf die Frage, wie das Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten in der „zusammengesetzten“ Außen- und Sicherheitspolitik zutreffend zu fassen ist und welche Wirkungen von der Verflechtung der Ebenen ausgeht. Neorealismus (Grieco 1996) und liberaler Intergouvernementalismus (Moravcsik 1998) erklären zwar die Entstehung nationaler Interessen unterschiedlich, für beide ist die EU aber lediglich ein Rahmen, den die nationalen Regierungen geschaffen haben, weil sie sich davon eine effektivere Verfolgung und Durchsetzung eigener Interessen versprechen. Die Regierungen sind keinesfalls

bereit, ihre eigene Handlungsfreiheit in der Außen- und Sicherheitspolitik dauerhaft an die EU abzugeben. Deshalb beharren sie auf dem Einstimmigkeitsprinzip, das allen Mitgliedstaaten eine Vetoposition sichert. Die Möglichkeiten der europäischen Außenpolitik finden deshalb im kleinsten gemeinsamen Nenner der Regierungen ihre Grenze. Der historische Institutionalismus (Pierson 1996) geht zwar auch davon aus, dass Regierungen grundsätzlich ihre Interessen durchsetzen wollen. Er verweist aber darauf, dass einmal getroffene Grundsatzentscheidungen auf mittlere Sicht Konsequenzen haben können, die von den Beteiligten nicht beabsichtigt waren. Außerdem wird betont, dass die Regierungen ihre Interessen nicht isoliert, sondern innerhalb der Kommunikations- und Verhandlungszusammenhänge der EU formulieren. In dem Maße, in dem die europäische Kooperation stärker institutionalisiert werde, sei deshalb mit Lernprozessen zu rechnen, die zu einer Annäherung der Sichtweisen und Interessen der Regierungen führen können. Die These von den sozialisierenden Effekten der Kooperation ist vom sozialen Konstruktivismus (Christiansen et al. 2001), der die Bedeutung ideeller Faktoren unterstreicht, aufgegriffen und weiter entwickelt worden. Europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist in dieser Perspektive ein Prozess, in dessen Verlauf sich die Werte und Normen sowie das handlungsbezogene Wissen der Akteure annähern. Grundlage für das gemeinsame Agieren der EU in der internationalen Politik ist mithin eine gemeinsame politische Identität. Die theoretische Diskussion kann im Rahmen dieses Kapitels nicht vertieft werden. Aber schon die kurze Skizze der Debattenpole zeigt, dass die widersprüchlichen Urteile über die Rolle der EU in der internationalen Politik nicht zuletzt auf unterschiedliche Ausgangsannahmen und theoretische Grundpositionen zurückzuführen sind.

### 3 Die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Angesichts der engen Verbindung der Außen- und Sicherheitspolitik mit der Idee der souveränen Staatlichkeit ist es kein Zufall, dass die Beantwortung der Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang auf europäischer Ebene eine gemeinsame Außenpolitik betrieben werden solle, seit den Anfängen des Integrationsprozesses eine diffizile Angelegenheit gewesen ist. Nachdem der ehrgeizige Plan für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im Jahr 1954 an der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung gescheitert war, blieb die westeuropäische Politik bis zum Ende des Ost-West-Konflikts durch eine sicherheitspolitische Arbeitsteilung vorgezeichnet. Für die Sicherheit und Verteidigung der Mitgliedstaaten war die Organisation des Nordatlantikpakts (NATO) – und damit das Bündnis der Westeuropäer mit den USA – die maßgebliche Institution. Die 1958 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) besaß lediglich dort auswärtige Kompetenzen, wo dies für das Ziel der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes unvermeidlich war – namentlich in der Außenhandelspolitik. Zu Ansätzen einer stärkeren außenpolitischen Koordinierung, die zwar über außenwirtschaftliche Aspekte hinausging, aber die Verteidigungspolitik nach wie vor ausschloss, kam es erst durch die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Unter deren Dach kamen die Außenminister der sechs Mitgliedstaaten nach einem Beschluss der Staats- und Regierungschefs in Den Haag vom Dezember 1969 regelmäßig zusammen. Das Ziel der EPZ war zunächst bescheiden. In ihrem „Luxemburger Bericht“ von 1970 formulierten die Außenminister die Absicht, außenpolitische Standpunkte zu harmonisieren, Haltungen abzustimmen und dort, wo dies „möglich und wünschenswert erscheint“, auch gemeinsam vorzugehen (Auswärtiges Amt 1998: 40). Die

EPZ basierte zunächst auf halbjährlichen Treffen der Außenminister, die von einem „Politischen Komitee“ von hohen Beamten der Ministerien vor- und nachbereitet wurden. Da die Zusammenarbeit außerhalb der vertraglichen und organisatorischen Strukturen der Gemeinschaft angesiedelt war, ähnelte sie klassischen Formen zwischenstaatlicher Kooperation.

Die politische Bilanz der EPZ bis Ende der 1980er Jahren blieb denn auch durchwachsen (Nuttall 1992). Auf der einen Seite stimmten sich die Regierungen und ihre außenpolitischen Bürokratien angesichts aktueller Herausforderungen zusehends gewohnheitsmäßig ab. Auf der anderen Seite waren die Deklarationen und Beschlüsse der EPZ nicht nur unverbindlich. Sie zeichneten sich überdies dadurch aus, dass strittige Punkte in der Regel ausgeklammert wurden. Dem Erfolg einer weitgehenden Einigkeit während der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1973-1975) standen deshalb offene Meinungsverschiedenheiten in zentralen Fragen der internationalen Politik (Apartheid in Südafrika, Nahostkonflikt, Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan) gegenüber. Vor diesem Hintergrund hatte es zahlreiche Initiativen für eine Verbesserung der Kooperationsstrukturen gegeben, die in der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte einen ersten Niederschlag fanden. Mit diesem Vertrag erhielt die EPZ erstmals eine formale völkerrechtliche Grundlage, blieb aber außerhalb der Gemeinschaftsstrukturen.

Die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten wurden einmal mehr deutlich, als nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die Frage nach der künftigen Positionierung Europas in der Welt zu beantworten war. Großbritannien, Portugal und Dänemark lehnten während der Maastrichter Regierungskonferenz 1991 jede Annäherung der EPZ an die Gemeinschaftsmethode ebenso ab wie eine Europäisierung der Verteidigungspolitik. Andere Regierungen, etwa diejenigen von Deutschland, Belgien, Spanien oder Italien, standen einer Vergemeinschaftung offener gegenüber. Die französische Regierung wiederum trat zwar für eine Stärkung einer europäischen Verteidigungspolitik ein, votierte aber zugleich gegen eine Vergemeinschaftung. Angesichts der widerstreitenden Interessen konnte im Vertrag über die Europäische Union, der 1993 in Kraft trat, nur ein Kompromiss erreicht werden. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gelangte zwar als zweite Säule unter das Dach der EU und löste die EPZ ab. Deren zentrale Strukturprinzipien – Intergouvernementalität, Einstimmigkeitsprinzip – blieben jedoch erhalten, so dass sich die GASP weiterhin grundlegend von der Gemeinschaftspolitik unterschied. Zur Verteidigungspolitik blieb der Vertrag sehr vage. Art. J.4 (1) EUV-M sprach zwar davon, die GASP umfasse „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen“, schränkte jedoch sprachlich ungenau zugleich ein, dass die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“, erst „auf längere Sicht“ dazugehöre. Stattdessen setzte ein Prozess der Annäherung der Westeuropäischen Union (WEU) – eine Verteidigungsorganisation, der damals mit Ausnahme von Dänemark und Irland alle EU-Mitglieder angehörten – an die EU ein (Varwick 1998).

Die außen- und sicherheitspolitische Praxis der EU in den 1990er Jahren erinnerte an ein Pendel, das beständig zwischen den beiden Polen „Krise“ und „Reform“ ausschlug (vgl. Regelsberger 2004; Fröhlich 2008: 81-132). Durch den Maastrichter Vertrag waren Erwartungen an eine starke internationale Rolle der EU geweckt worden, die in vielen Fällen enttäuscht wurden. Die Beispiele Bosnien-Herzegowina und Kosovo verdeutlichten, dass die EU bei der Krisenbewältigung auf dem eigenen Kontinent auf die überlegenen militärischen Kapazitäten und das politische Gewicht der USA angewiesen war. Erfolgreicher war das Krisenmanagement der Union in der Mazedonien-Krise des Jahres 2001, in vielen anderen Fällen waren die mitgliedstaatlichen Regierungen aber nicht bereit, die eigenen Inter-

essen den Anliegen einer gemeinsamen europäischen Position unterzuordnen. Zu einer bis dahin nicht gekannten Zuspitzung kam es in dieser Hinsicht im Vorfeld des Irak-Krieges 2003. Mit welchen Mitteln der Irak zur Einhaltung der Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates gezwungen werden sollte und ob der Krieg ein angemessenes Mittel zur Konfliktlösung sei, war zwischen den Mitgliedern umstritten. Während eine Gruppe um Deutschland und Frankreich sich den Kriegsplänen der US-amerikanischen Regierung offen widersetzte, unterstützte die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten den Irak-Krieg und beteiligte sich mit eigenen Truppen an der „Koalition der Willigen“.

Auf der anderen Seite waren es gerade die Erfahrungen gescheiterter Koordinierung, fehlgeschlagener Strategien und evidenter Konstruktionsmängel, die seit Mitte der 1990er Jahre eine Serie von Reformmaßnahmen zur Schärfung des außen- und sicherheitspolitischen Profils der EU hervorriefen. Mit den Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza sind nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch die Strukturen und Abläufe der außenpolitischen Entscheidungsfindung der EU sukzessive verändert worden. Der Amsterdamer Vertrag, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft trat, führte zu einer vorsichtigen Annäherung der Verteidigungspolitik an die GASP. Die Mitgliedstaaten vereinbarten, die 1992 von der WEU formulierten „Petersberg-Aufgaben“ – humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen – in den Vertrag zu übernehmen. In institutioneller Hinsicht brachte Amsterdam mit der Einrichtung des Amtes des „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. 26 EUV-A) sowie der Einrichtung einer „Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit“ einen Schritt in Richtung größerer Handlungsfähigkeit.

Eine Zäsur in der Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik bedeutete freilich vor allem die Entscheidung des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu schaffen. Eine zwingende Voraussetzung für diesen Prozess war, dass sich mit Frankreich und Großbritannien die beiden „Antipoden“ der europäischen Sicherheitspolitik während des Gipfels von St. Malo im Dezember 1998 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts für den Aufbau autonomer militärischer Kapazitäten der EU aussprachen. Auf den Gipfeln von Helsinki (1999), Feira (2000) und Göteborg (2001) konkretisierte der Europäische Rat das Ziel, mit militärischen und zivilen Kräften im vollen Spektrum der Petersberg-Aufgaben handlungsfähig zu sein. Der Vertrag von Nizza, der im Dezember 2000 beschlossen wurde und im Februar 2003 in Kraft getreten ist, vollzog diesen Durchbruch auch vertragsrechtlich nach, indem die zentralen Funktionen der WEU nun vollständig in den EU-Vertrag überführt wurden. Außerdem wurde durch Nizza die Grundlage dafür geschaffen, die institutionelle Struktur des Rates für die neuen Aufgaben zu erweitern. Der im Dezember 2003 unterzeichnete Europäische Verfassungsvertrag konnte wegen der gescheiterten Referenda in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft treten. In der Substanz blieben die – insgesamt gesehen ohnehin moderaten – außen- und sicherheitspolitischen Neuerungen im Reformvertrag von Lissabon aber erhalten. Dazu zählt auch die „Beistandsklausel“ (Art. 42 [7] EUV-L), nach der sich die Mitgliedstaaten „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ gegenseitig „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ schulden. Worin diese Unterstützung im konkreten Fall bestehen soll, lässt der Vertrag freilich offen. Der Vertrag stellt überdies fest, dass die NATO für ihre Mitglieder „weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist“ (Art. 42 [7] EUV-L).

#### 4 Die deutsche Rolle im Prozess der sicherheitspolitischen Europäisierung

Deutschland hat den Ausbau der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EG-Mitglieder seit den Anfängen der frühen 1970er Jahre aktiv unterstützt. Dafür können mehrere Gründe benannt werden. Zunächst war das Engagement aus deutscher Sicht eine konsequente Fortsetzung der integrationsfreundlichen Europapolitik, die auf einem breiten Konsens sowohl der politischen Elite als auch der Gesellschaft basierte (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet et al. 2002; Schneider et al. 2002). In der generellen Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur europäischen Integration ist zwar nach 1990 eine leichte Abkühlung festzustellen. Die Unterstützung einer europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bewegt sich aber nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau. Im Frühjahr 2007 sprachen sich in der regelmäßig durchgeführten „Eurobarometer“-Umfrage 84 Prozent der befragten Deutschen für eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber anderen Staaten aus (EU-27-Durchschnitt: 72 Prozent), den Vorschlag einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstützten sogar 87 Prozent der Befragten (EU-27-Durchschnitt: 77 Prozent) (Europäische Kommission 2007: 144-147). Bemerkenswert sind ebenfalls die Werte, die das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr im Herbst 2007 zu der Frage gemessen hat, mit welchen internationalen Institutionen Deutschland vor allem zusammenarbeiten sollte: Während die EU dabei den Spitzenwert von 85 Prozent erreicht, sprechen sich nur 69 Prozent generell für eine Zusammenarbeit mit der NATO aus (Fiebig/Bulmahn 2007: 3).

Stärker als die meisten anderen Mitgliedstaaten hielten die Bundesregierungen bis in die 1990er Jahre hinein programmatisch am Leitbild des „Bundesstaates Europa“ fest; sie verbanden diese Finalitätsvorstellung allerdings mit einem pragmatischen Vorgehen in den aktuellen Tagesfragen der europäischen Politik (Algieri 2007: 114). Konkret bedeutete das eine weit reichende Bereitschaft zur Vertiefung des Integrationsprozesses durch die Einbeziehung zusätzlicher Politikfelder, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und zusätzliche Kompetenzen für die Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Gerichtshof. Die Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik ist von der Bundesrepublik daher als eine sachgerechte und notwendige Ergänzung der primär ökonomischen Integration der Gemeinschaften verstanden worden. Die Entwicklung bediente aber zugleich offenkundige Interessen Deutschlands. Dabei gingen die Bundesregierungen davon aus, dass deutsche Positionen am erfolgreichsten durchgesetzt werden können, wenn sie in einen multilateralen Rahmen eingebettet sind. Die Strategie der bewussten Einbindung in die Kooperationsmechanismen der EPZ bot einerseits den Vorteil, dass der Eindruck außen- und sicherheitspolitischer Alleingänge vermieden werden konnte. Andererseits konnten die Ziele der Bundesrepublik durch die europäische Flankierung mit größerem Gewicht in der Weltpolitik vertreten werden. Dabei konnte als eine Besonderheit der deutschen außenpolitischen Debatte bis in die 1990er Jahre hinein beobachtet werden, dass zwischen nationalen und europäischen Interessen nicht scharf unterschieden, sondern in vielen Fällen implizit von einer Kongruenz der Interessen ausgegangen wurde (Wagner 2007: 147).

Die Einschätzung, dass eine Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik die Handlungsspielräume der Bundesrepublik eher beschneiden als vergrößern würde, bestimmte denn auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Haltung der Bundesregierungen (vgl. Meiers 2006). Die Forderung, die bereits vor dem Fall des Eisernen Vorhangs in ihren Grundzügen vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion durch eine politische Union mit einer starken außenpolitischen Zusammenarbeit zu flankieren, ist im Vorfeld der Maastrichter Regierungskonferenz von keinem anderen Mitgliedstaat mit so großem Nach-

druck vorgetragen worden wie von Deutschland. Damit demonstrierte die deutsche Seite außenpolitische Kontinuität und zerstreute Befürchtungen vor einer Lockerung der europäischen Bindungen. Während der Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza wie auch in der Verfassungsdebatte haben die Bundesregierungen ihren Kurs einer Vertiefung der Zusammenarbeit fortgesetzt. Weil mit den Erweiterungen von 1995 und 2004/07 die Heterogenität der Interessen und damit die Anfälligkeit für Entscheidungsblockaden deutlich zunahm, haben sich die deutschen Regierungen seit der Amsterdamer Regierungskonferenz überdies für die Möglichkeit einer Flexibilisierung der GASP und später der ESVP eingesetzt (Algieri 2007: 113f.). Charakteristisch für das deutsche Vorgehen war dabei, die Initiativen mit engen Partnern abzustimmen und gemeinsam voran zu treiben. Neben Italien spielte in dieser Hinsicht die Partnerschaft mit Frankreich eine herausragende Rolle (Woyke 2004). Deutschland und Frankreich traten für eine stärkere sicherheitspolitische Dimension der Integration ein, verfolgten aber unterschiedliche ordnungspolitische Positionen. Aber gerade das machte den deutsch-französischen Bilateralismus der 1980er und 1990er Jahre so erfolgreich. Das integrationsfreundliche und atlantisch orientierte Deutschland und das souveränitätsorientierte und eher auf sicherheitspolitische Autonomie bedachte Frankreich deckten eine hinreichend große Schnittmenge ab, auf der Kompromisse im Kreis aller Mitglieder aufbauen konnten.

Die Europäisierung der Sicherheitspolitik hat schließlich in mehrfacher Hinsicht den längerfristigen Grundorientierungen und Leitideen der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik entsprochen, wie sie sich nach dem zweiten Weltkrieg herausgebildet haben (vgl. Maull 2001). Dazu gehören insbesondere die unwiderrufliche Zugehörigkeit zur Wertegemeinschaft des Westens, die Absage an eine nationalistische und machtsstaatlich geprägte Rolle in der Weltpolitik, die Bereitschaft zur Einbindung in supranationale Strukturen und zur Teilung von Souveränität, die Skepsis gegenüber militärischen Instrumenten, die Kultur der außenpolitischen Zurückhaltung sowie die Präferenz für dialog- und kooperationsorientierte Formen der Politik. Der im internationalen System beispiellose Versuch der Europäer, eine große Gruppe von Staaten mit unterschiedlichen Interessen, Prioritäten und Ressourcen auf ein gemeinsames außenpolitisches Handeln zu verpflichten, spiegelt – bei allen Widersprüchlichkeiten in der Praxis der Zusammenarbeit – die Essenz dieser Leitideen geradezu idealtypisch wider. Wie wirkmächtig die Überzeugungsmuster in der sicherheitspolitischen Elite Deutschlands waren, zeigte sich insbesondere nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, als über Parteigrenzen hinweg Einigkeit darüber herrschte, den bewährten Kurs der bewussten Einbindung trotz neu gewonnener Spielräume nicht zu verlassen (vgl. Schmalz 2004).

Einer verteidigungspolitischen Dimension für die EU stand die Bundesrepublik gleichwohl lange skeptisch gegenüber. Während der Phase des Ost-West-Konflikts hatte das vor allem damit zu tun, dass die Bundesrepublik sicherheitspolitisch auf das enge Bündnis mit den USA angewiesen war, die alle Versuche einer europäischen Abkoppelung argwöhnisch beäugten. Im Unterschied zu Frankreich verbanden die Bundesregierungen die Europäisierung der Sicherheitspolitik deshalb bis 1989/90 nicht mit der Perspektive eines sicherheitspolitischen Alternativmodells. Die EPZ hatte nach Bonner Lesart vielmehr die Funktion, den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stabilisieren und in den transatlantischen Diskussionen zu stärken. Weil das Projekt für beide Lager attraktiv war, konnte die Bundesrepublik es vermeiden, sich zwischen der französischen und der amerikanisch-britischen Position entscheiden zu müssen. Vielmehr bestand die Leistung der deutschen Außenpolitik darin, zwischen den verschiedenen ordnungspolitischen Konzepten zu vermitteln. Das blieb auch nach 1989/90 lange so, als die zunächst zaghafte Schritte in Richtung einer stärkeren verteidigungspolitischen Dimension der GASP sowohl als Beginn einer militärischen Emanzipation als auch als Beitrag zur überfälligen Lastenteilung in der NATO interpretiert

werden konnten. Dass die Bundesrepublik sicherheitspolitisch im Zweifel dem atlantischen Bündnis den Vorrang einräumen würde, konnte in dieser Phase dennoch als gesichert gelten.

Für die Entscheidung der Europäischen Räte von Köln und Helsinki aus dem Jahr 1999, eigene militärische Fähigkeiten der EU aufzubauen, kamen die entscheidenden Impulse aus Frankreich und Großbritannien. Die rot-grüne Bundesregierung hat das ESVP-Projekt gleichwohl unterstützt und sich zugleich darum bemüht, dem Eindruck einer Militarisierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durch den Ausbau ziviler Komponenten der ESVP entgegenzutreten (Rummel 2006b). Einen neuen Akzent setzte die Bundesrepublik, als sie im April 2003 – unter dem Eindruck der transatlantischen Krise im Vorfeld des Irak-Krieges – gemeinsam mit Belgien, Frankreich und Luxemburg einen Vorschlag für eine zunächst außerhalb der EU-Verträge zu begründende „Sicherheits- und Verteidigungsunion“ der vier (und potenziell weiterer) Staaten vorstellte. Dieser zielte auf den abgestimmten Ausbau militärischer Fähigkeiten und den Aufbau gemeinsamer Planungs- und Führungskapazitäten im belgischen Tervuren, um unabhängig von der NATO (und damit vom Zugriff der USA) Militäreinsätze durchführen zu können. Wenngleich die vier Regierungen eilig erklärten, dass der Vorschlag nicht als eine Abkehr von der NATO missverstanden werden dürfe, erweckte er doch eben diesen Eindruck (Ehrhart 2004: 157f.). Von dem Vorstoß blieb zwar letztlich nur der von Großbritannien, Frankreich und Deutschland gemeinsam getragene Plan übrig, eine kleine zivil-militärische Zelle im EU-Militärstab und eine EU-Planungszelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE zu schaffen. Er symbolisierte aber zugleich, dass die deutsche Sicherheitspolitik bereit war, in der Frage des Aufbaus verteidigungspolitischer Strukturen außerhalb des NATO-Rahmens politische Führung zu übernehmen.

## 5 Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

### 5.1 Grundsätze der GASP

Es ist schon hervorgehoben worden, dass mit der Schaffung der GASP die Außenpolitiken der Mitgliedstaaten nicht zugunsten einer exklusiven europäischen Außenpolitik abgeschafft worden sind. Das übergeordnete Anliegen der GASP besteht vielmehr darin, nationale Außenpolitiken zu koordinieren und, wo möglich, zu harmonisieren, um auf internationaler Ebene mit einer einheitlichen Position auftreten zu können. Das heißt umgekehrt auch:

Wo sich die Regierungen nicht auf eine gemeinsame Position einigen können, bleibt die EU als Akteur der Weltpolitik zur Tatenlosigkeit verurteilt. Das war auch in der jüngeren Vergangenheit nicht selten der Fall, am offenkundigsten bei der Spaltung der Union in der Irak-Krise. Häufiger kommt es jedoch vor, dass die Schnittmenge der Regierungen bis zu einem bestimmten Punkt reicht, weitergehende Aspekte jedoch kontrovers bleiben. Angesichts der Vielfalt der Akteure sollte dieser Sachverhalt nicht überraschen. Jede nationale Regierung bringt eigene Traditionen und historische Erfahrungen, Interessen, Machtpotenziale und Schwerpunktsetzungen in den Entscheidungsprozess ein. Es macht beispielsweise einen Unterschied, ob ein ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates mit kolonialer Vergangenheit wie Frankreich oder ein Staat wie Schweden seine Position zur Bewältigung einer regionalen Krise in Afrika markiert. Auch die innenpolitische Situation spielt eine wichtige Rolle, denn jede Regierung wird ihre außenpolitische Positionierung nicht zuletzt mit Blick auf die Zustimmung am heimischen Wählermarkt vornehmen. Hinzu kommt

schließlich, dass insbesondere die großen drei Mitgliedstaaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland eine ihrem politischen und militärischen Gewicht entsprechende Sonderrolle beanspruchen und durchsetzen (Kaim 2007). Erstere sind ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, über das Modell der „EU-3“ ist Deutschland in der Frage des iranischen Atomprogramms *de facto* in die Sicherheitsratsstruktur eingebunden. Aber auch in der alltäglichen Politik der EU sind gerade die großen Mitglieder nicht immer bereit, ihre eigenen außenpolitischen Maximen mit dem Verhandlungssystem der EU zu koordinieren. Auf der anderen Seite vermögen es die „Großen“ nicht, die Kraft für eine direktoriale Führung der EU-Sicherheitspolitik aufzubringen. Die strukturelle Uneinigkeit der drei Staaten sorgt dafür, dass es sich einstweilen um ein „verhindertes Führungstrio“ (Hilz 2005) handelt.

Dass zwischen dem Wunsch nach einer starken gemeinsamen Stimme Europas und dem nationalen Interesse an möglichst umfassender Entscheidungsfreiheit in der Außenpolitik ein Spannungsverhältnis besteht, spiegelt sich auch in der vertraglichen Festlegung der Grundsätze der GASP wider (vgl. Regelsberger 2007a). Mit Blick auf die Ziele der Zusammenarbeit (siehe Kasten 2) fällt zum einen auf, dass die Bezugsgröße der GASP ohne weitere Einschränkung „die Union“ ist. Im Maastrichter Vertrag war an den entsprechenden Stellen noch von der „Union und ihren Mitgliedstaaten“ gesprochen worden. Zum zweiten sind die Bestimmungen ambitioniert, denn die Mitgliedstaaten haben es als „Herren der Verträge“ an dieser Stelle nicht bei abstrakten Formeln belassen, sondern die GASP mit anspruchsvollen normativen Zielen aufgeladen. Zum dritten stechen die Verweise auf die Grundsätze des Völkerrechts, insbesondere auf die Charta der Vereinten Nationen, ins Auge.

#### **Kasten 2: Grundsätze der GASP (Art. 11 EUV-N)**

(1) Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt und folgendes zum Ziel hat:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen;
- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen;
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

(2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität.

- Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft und ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.
- Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.

An die Darstellung der Ziele schließen sich die Grundsätze für das Verhalten der Mitgliedstaaten an. Auf der einen Seite verpflichten sich diese auf eine aktive und vorbehaltlose Unterstützung der GASP. Sie bekräftigen außerdem, dass sie darauf verzichten, wider die

Interessen der Union zu handeln und ihrer „Wirksamkeit als kohärente Kraft“ in der internationalen Politik zu schaden. Auf der anderen Seite offenbart der Vertragstext Zweifel der Mitgliedstaaten an der Realisierung dieser Verpflichtung, denn die Zusammenarbeit soll erklärtermaßen dazu dienen, die „gegenseitige politische Solidarität“ erst noch „zu stärken und weiterzuentwickeln“. Auf die diffizile Frage, was passiert, wenn die mitgliedstaatlichen Regierungen nicht „im Geiste der Loyalität“ handeln oder durch ihr Verhalten die Beschlüsse der GASP sogar konterkarieren, gibt der Vertrag keine abschließende Antwort. Eine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs haben die Mitgliedstaaten ausgeschlossen; sie stünde in großen Bereichen der – in der Regel ja nicht in Gesetzesform gefassten – Außenpolitik auch vor der schwierigen Frage, wie Maßstäbe zur Beurteilung des Handelns der Regierungen entwickelt werden könnten. Die Schlichtung eines etwaigen Streits um die Einhaltung des Vertrages oder anderer Verpflichtungen bleibt eine Angelegenheit des Rates – und damit der mitgliedstaatlichen Regierungen.

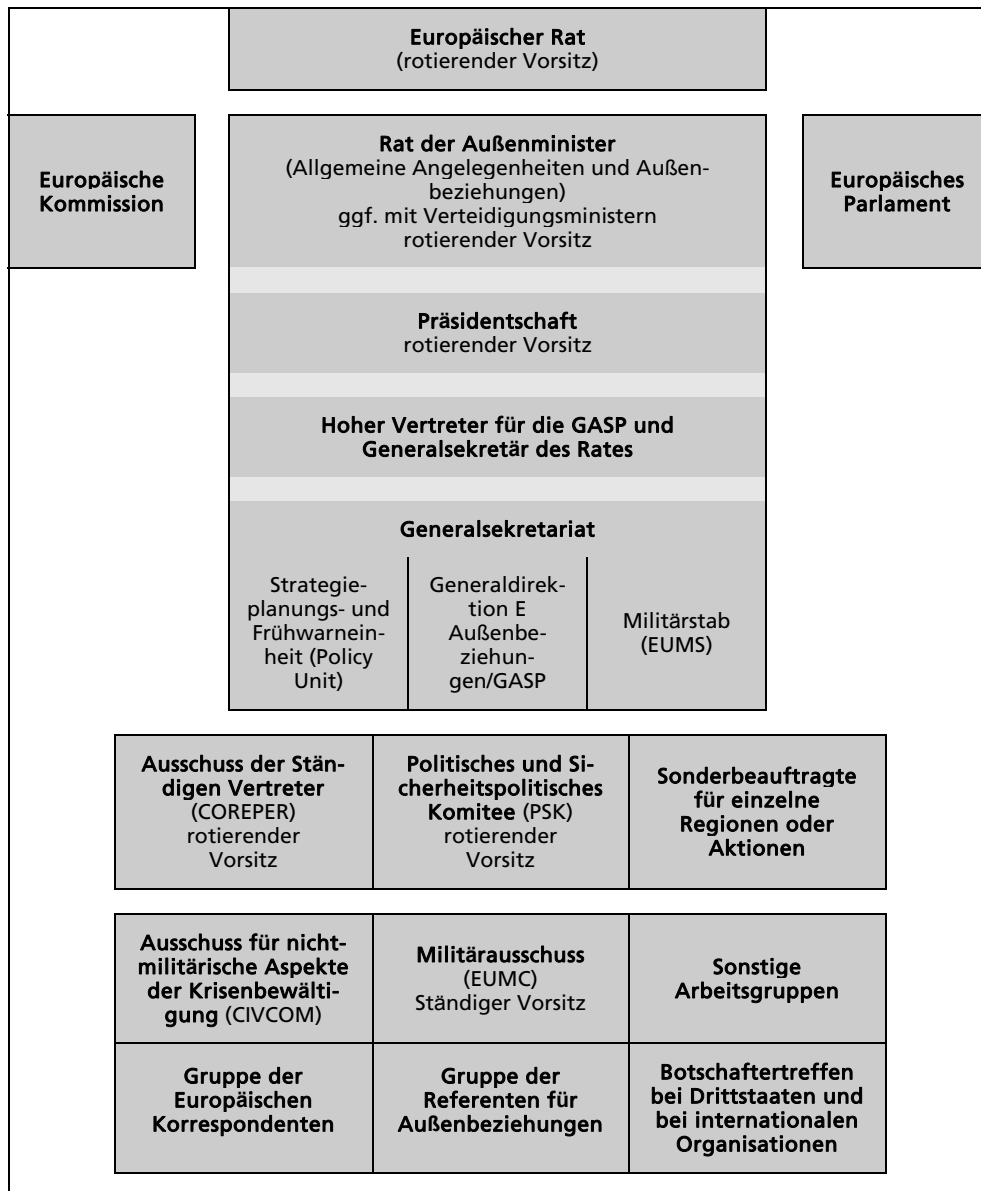
## 5.2 Die institutionelle Struktur der GASP

An der Spitze des Entscheidungssystems der GASP steht der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsident der Europäischen Kommission mehrmals im Jahr zusammenkommen (zum Folgenden vgl. Regelsberger 2007a, 2007b; Cameron 2007: 40-59). Der Europäische Rat agiert wie eine institutionalisierte Regierungskonferenz, bestimmt er doch nach Art. 13 (1) EUV-N „die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien“ der GASP und der ESVP. Wengleich die Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs von den Außenministern und den Gremien der Ratsstruktur vorbereitet werden, beschränken sich die Treffen des Europäischen Rates keineswegs darauf, von den Ministern und den Vorbereitungsgremien bereits beschlossene Papiere zur Kenntnis zu nehmen. Erstens ist über die politisch immer umstrittenen Weichenstellungen der Europäisierung der Sicherheitspolitik vielfach erst auf der Ebene des Europäischen Rates ein Kompromiss gelungen. Zum zweiten behalten es sich die Staats- und Regierungschefs vor, in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen das maßgebliche Wort zu haben, beispielsweise zur strukturellen Entwicklung der ESVP oder bei der Entscheidung über militärische Missionen. Zum dritten fungiert der Europäische Rat auch in diesem Politikfeld als letzte Schlichtungsinstanz in der alltäglichen Politik, wenn auf Ebene der Außenminister keine Einigkeit zu erzielen ist.

Die formalen Entscheidungen von GASP und ESVP werden nach Art. 13 (3) EUV-N aber „auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien“ vom Rat der Außenminister (Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) getroffen. Damit ist der Rat, der sich mindestens einmal im Monat in Brüssel und vielfach auch in dem Land der halbjährlich wechselnden EU-Präsidentschaft trifft, das prinzipielle Beschlussfassungsorgan der GASP und der ESVP. Eine eigene Ratsformation für die Verteidigungspolitik gibt es nicht, sondern bei Bedarf werden die Verteidigungsminister zu den Tagungen des Außenministerrates hinzugezogen. Der Großteil der außen- und sicherheitspolitischen Arbeit wird aber unterhalb der Ministerebene erledigt. Dabei ist zuerst der Hohe Vertreter für die GASP (seit 1999: Javier Solana) zu nennen, der zugleich Generalsekretär des Rates ist. Dieses Amt wurde durch den Amsterdamer Vertrag geschaffen, um die Reaktions- und Handlungsfähigkeit der GASP zu verbessern. Die Aufgabe des Hohen Vertreters besteht formal darin, den Vorsitz zu unterstützen. In der Praxis geht seine Funktion jedoch weit darüber hinaus, weil er ein wichtiger Ansprechpartner für Akteure der internationalen Umwelt ist und bei der Profilierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik eine erkennbare Handschrift hinterlassen hat. Hier wirkt sich nicht zuletzt die Tatsache aus, dass der Vorsitz des Rates alle sechs Monate wechselt, während das Amt des Vertreters langfris-

tig besetzt ist. Dem Hohen Vertreter direkt zugeordnet ist die *Policy Unit*, die vom Amsterdamer Vertrag (unter der Bezeichnung „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“) eingesetzt worden ist und aus einem kleinen Stab von Mitarbeitern besteht.

**Abb. 1: Die institutionelle Struktur der GASP**



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Regelsberger (2004: 31).

Für das tägliche Geschäft und für die Vorbereitung der Ratstagungen besitzt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) eine herausragende Rolle. Im PSK kommen Botschafter und hohe Beamte (politische Direktoren) aus den nationalen Außenministerien mehrmals wöchentlich zusammen, gleichen die Positionen der Regierungen ab und überwachen die Durchführung der GASP-Beschlüsse. Wie in anderen Politikfeldern der EU wird der Rat von etwa 30 Ausschüssen und Arbeitsgruppen unterstützt, die sich aus Beamten der Außenministerien zusammensetzen und dem PSK zuarbeiten.

Die Unterschiede zwischen den vergemeinschafteten Politikfeldern und der intergouvernementalen GASP werden bei der Stellung von Kommission und Parlament augenfällig. Die Europäische Kommission wird nach Art. 27 EUV-N „in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt“. Ein Initiativmonopol hat sie in der Außen- und Sicherheitspolitik aber nicht. Sie verfügt über das Recht, dem Rat den Vorschlag zu unterbreiten, sich mit einer Frage zu befassen, und nimmt an den Sitzungen des Rates und seiner vorbereitenden Gremien teil. Neben dem Kommissar für Außenbeziehungen sind vor allem die Kommissare für Erweiterung, Außenhandel sowie Entwicklung und humanitäre Hilfe regelmäßig in die auswärtigen Beziehungen der EU einbezogen. In der täglichen Praxis der europäischen Außenpolitik hat sich die Kommission in den vergangenen Jahren zusehends Respekt und eigene Handlungsspielräume erworben. Die Möglichkeiten, in dem von den Regierungen dominierten Feld eigene Akzente zu setzen, sind jedoch begrenzt. Insbesondere verfügt die Kommission über keine wirksamen Mittel, Entscheidungsblockaden und mangelnde Einigkeit der Mitgliedstaaten zu durchbrechen.

Das Europäische Parlament hat im Rahmen der GASP ebenfalls eingeschränkte Kompetenzen. Es wird nach Art. 21 EUV-N „zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen“ der GASP gehört und regelmäßig vom Vorsitz informiert. In vielen Fällen erfolgt die Information allerdings erst nachträglich, außerdem hat der Vorsitz einen weiten Spielraum, wie er die Formel von Art. 21 EUV-N interpretiert. Deshalb hängt die Einbeziehung des Parlaments entscheidend davon ab, ob diese von den Regierungen der Mitgliedstaaten für opportun gehalten wird. Formale Einflussmöglichkeiten hat das Parlament vor allem durch seine weit reichenden Kompetenzen im Haushaltsverfahren. Seit dem Amsterdamer Vertrag wird die Finanzierung der GASP aus dem Gemeinschaftshaushalt bestritten. Das gilt auch für Maßnahmen mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug, bei denen der Rat nicht einstimmig anders entscheidet (Art. 28 EUV-N). Bei Assoziierungsabkommen und der Aufnahme neuer Mitglieder kommt der Rat an den Abgeordneten ebenfalls nicht vorbei, denn diesen muss das Parlament zustimmen.

Der Reformvertrag von Lissabon wird, so er denn in Kraft tritt, das institutionelle Gefüge und die Entscheidungsregeln der GASP nicht substantiell verändern. Die bedeutendste Neuerung wird sein, dass der „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ nach Inkrafttreten des Vertrages zugleich Vorsitzender des Rates der Außenminister und Vizepräsident der Kommission sein wird (Art. 18 EUV-L). Damit rückt dieses Amt in das Zentrum der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung. Es bietet eine Chance, das Nebeneinander von Rat und Kommission bzw. Ratsvorsitz und Außenkommissar zu begrenzen. Neuer Bedarf der Kompetenzabgrenzung zeichnet sich aber insofern ab, als nach der Verfassung ein auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident des Europäischen Rates ebenfalls die „Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ wahrnehmen soll (Art. 15 [6] lit. d EUV-L). In den strukturellen Kernfragen hatte indes schon der Verfassungsvertrag auf Kontinuität gesetzt (Diedrichs/Jopp 2005). Auch in Zukunft wird es bei der Dominanz intergouvernementaler Politikmuster, beim Grundsatz der Einstimmigkeit in wichtigen Fragen und bei geringen Kompetenzen für Parlament und Gerichtshof bleiben.

### 5.3 Instrumente und Entscheidungsverfahren

Im Rahmen der Umsetzung der Beschlüsse zur Schaffung der ESVP sind seit 1999 zusätzliche Gremien mit verteidigungspolitischem Bezug geschaffen worden. Der ständige Militärausschuss der EU (*EU Military Committee*, EUMC) ist das höchste militärische Gremium in der Ratsstruktur. Es tagt mindestens einmal wöchentlich, setzt sich aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten (bzw. deren Vertretern) zusammen und berät die Außenminister in allen militärischen Fragen. Der EU-Militärstab (*Military Staff of the EU*, EUMS), der dem Hohen Vertreter zugeordnet ist, hat die Aufgabe, die militärischen Operationen und Übungen der ESVP zu planen. Der Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*, CIVCOM) setzt sich aus nicht-militärischen Fachleuten und Diplomaten zusammen und berät das PSK in Fragen des zivilen Konfliktmanagements.

Dem Rat steht ein breites Spektrum von Instrumenten zur Durchführung der GASP zur Verfügung (Regelsberger 2007a: 49-53). Zuerst sind die klassischen Instrumente der Diplomatie zu nennen. Der Rat beschließt routinemäßig zahlreiche Erklärungen, Deklarationen und Schlussfolgerungen zu einzelnen Problemfeldern oder zur Situation in bestimmten Ländern und Regionen, die entweder öffentlich gemacht oder aber nur dem Adressaten weitergeleitet werden. Zu dieser Kategorie sind auch die traditionellen Mittel der Reisediplomatie zu zählen, d.h. Treffen zwischen Repräsentanten der EU und Vertretern dritter Staaten. Die EU ist in ein engmaschiges internationales Netzwerk eingebunden. Mehr als 160 Staaten unterhalten diplomatische Beziehungen zur EU, mit mehr als 30 Regionalorganisationen, Staatengruppen oder auch hervorgehobenen Einzelstaaten pflegt die Union institutionalisierte Formen des politischen Dialogs (Fröhlich 2008: 36). An ältere Kooperationen anknüpfend, hat die EU in den 1990er Jahren überdies gezielte Prozesse des Interregionalismus eingeleitet, etwa mit dem „Asia Europe Meeting“ (ASEM), der Rio-Kooperation mit den Staaten Lateinamerikas, dem Barcelona-Prozess mit den Mittelmeer-Anrainer-Staaten oder dem EU-Afrika-Dialog zwischen EU und Afrikanischer Union.

Die Vertretung der EU in der internationalen Politik kennt verschiedene Formate. Der Ratsvorsitz – der Außenminister des Mitgliedstaates, das die EU-Präsidentschaft inne hat – leitet nicht nur die Ratssitzungen und bereitet diese vor, sondern er vertritt die Union nach Art. 18 EUV-N auch gegenüber der internationalen Umwelt. Deshalb ist nach der Vertragslage immer ein mitgliedstaatlicher Außenminister der erste Ansprechpartner der EU. In den meisten Fällen tritt er aber nicht allein, sondern im Rahmen der Troika auf. Dann stehen dem Vorsitz der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommissarin für Außenbeziehungen zur Seite. Seit einigen Jahren hat sich zusätzlich die Praxis eingebürgert, dass bei wichtigen Fragen der Außenminister des Landes hinzugezogen wird, das dem Ratsvorsitz im Amt folgt. Als „Gipfeltreffen“ werden schließlich die Treffen mit Drittstaaten bezeichnet, an denen für die EU der Staats- oder Regierungschef als Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission teilnehmen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 haben vier Gipfeltreffen (USA, Russland, Kanada, Japan) und über 50 offizielle Treffen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen stattgefunden. Dabei sind die zahlreichen Besuche und Gespräche noch nicht mitgezählt, die der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommissarin für Außenbeziehungen im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche wahrnehmen.

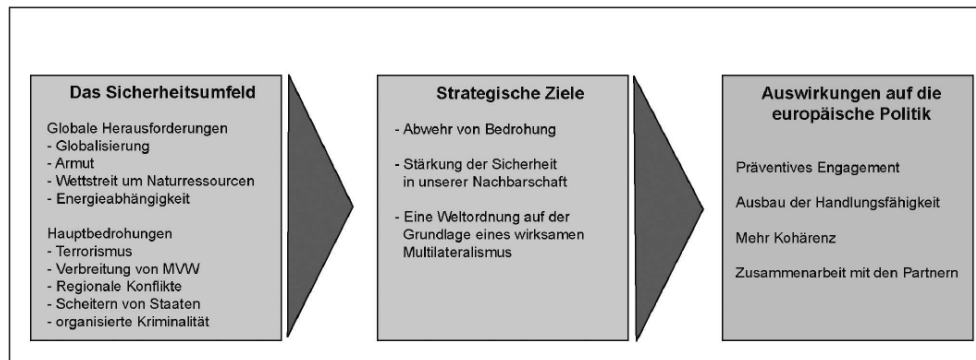
Neben den klassischen Mitteln der Diplomatie sind für die GASP spezifische außen- und sicherheitspolitische Instrumente entwickelt worden. Zum einen kann der Rat „gemeinsame Aktionen“ beschließen, die die Ziele, den Umfang, die Mittel, die Bedingungen und den Zeitraum einer operativen Aktion der Union festlegen (Art. 14 [1] EUV-N). Während hier also der Handlungsaspekt im Vordergrund steht, geht es bei den „gemeinsamen Stand-

punkten“ des Rates um die Bestimmung eines „Konzeptes“ für eine „bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art“ (Art. 15 EUV-N). Der Standpunkt stellt damit eine Art Richtschnur für die Union und das mitgliedstaatliche Handeln dar. Seit dem Amsterdamer Vertrag kann der Europäische Rat überdies „gemeinsame Strategien“ beschließen, die einer strategischen und grundsätzlichen Positionierung in Bereichen, „in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen“, dienen sollen (Art. 13 [2] EUV-N). Während die Standpunkte und insbesondere die Aktionen mittlerweile als Standardinstrumente der GASP angewendet werden, ist von den Strategien bisher nur in drei Fällen (Russland, Ukraine, Mittelmeerraum) Gebrauch gemacht worden. Allen genannten Formen ist gemein, dass sie im Unterschied zu den Rechtsakten der Gemeinschaftspolitiken (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung) keine supranationale, sondern völkerrechtliche Bindungskraft entfalten. Sie sind weder unmittelbar geltend, noch haben sie Vorrang vor nationalem Recht. In der Praxis verschwimmen die Grenzen zwischen GASP/ESVP und Gemeinschaftspolitik freilich häufig. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die EU im Rahmen von außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen auf Instrumente der Gemeinschaft, z. B. der Handelspolitik oder der Entwicklungspolitik, zurückgreift.

Die Entscheidungen im Rat erfolgen grundsätzlich einstimmig, Ausnahmen von diesem ehernen Gesetz sind im Fall einer konstruktiven Enthaltung (Art. 23 [1] EUV-N) eines Mitgliedstaates möglich. Auch kann bei Durchführungsbestimmungen für einstimmig ergangene Aktionen und Standpunkte sowie bei der Bestellung von Sonderbeauftragten, die der Rat „für besondere politische Fragen“ ernennen kann, mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden (Art. 23 [2] EUV-N). In diesen Fällen können jedoch überstimmte Mitgliedstaaten eine einstimmige Beschlussfassung im Europäischen Rat verlangen. Nicht nur wegen dieses komplizierten Mechanismus, sondern auch wegen der Sensibilität außenpolitischer Materien wird in der Praxis in allen wichtigen Fragen nicht vom Einstimmigkeitsprinzip abgewichen. Die seit Nizza vorgesehene Möglichkeit einer flexibilisierten Zusammenarbeit im Bereich der GASP, für die sich die Bundesrepublik stark gemacht hatte, ist bislang ebenfalls nicht zur Anwendung gekommen. Nach Art. 27a-e EUV-N können mindestens acht Mitgliedstaaten eine „verstärkte Zusammenarbeit“ bei der Durchführung einer Aktion bzw. der Umsetzung eines Standpunktes beantragen. Militärische und verteidigungspolitische Beschlüssen sind von dieser Regelung einstweilen ausgeschlossen, für diese ist auch bei Durchführungsbeschlüssen Einstimmigkeit erforderlich. Erst der Reformvertrag von Lissabon sieht Möglichkeiten für eine „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ in der Sicherheitspolitik vor.

#### 5.4 Die Europäische Sicherheitsstrategie

Dass die EU trotz der Reform der institutionellen Grundlagen und der regelmäßigen Bekräftigung gemeinsamen Handlungswillens wiederholt unter Zerrissenheit und Handlungsunfähigkeit litt, ist immer wieder auf die mangelnde strategische Klarheit der europäischen Politik zurückgeführt worden. In der Tat kann eine gemeinsame Sicherheitspolitik kaum gelingen, wenn sie nicht auf gemeinsamen Einschätzungen über Gefahren und Bedrohungen, angemessene Mittel und die Prioritäten des Handelns basiert. Der 11. September 2001 und die Auseinandersetzung um den Irak-Krieg zeigten diese Schwäche mit besonderer Klarheit auf, weil rasch klar wurde, dass die Union nicht über eine konzeptionelle Antwort auf die neuen Herausforderungen verfügte. Wiederum ging aus einer krisenhaften Situation ein Signal für einen wichtigen Reformschritt hervor: Unter dem Eindruck des offenen Zerwürfnisses in der Irak-Krise beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Hohen Vertreter für die GASP, ein strategisches Grundsatzpapier vorzulegen. Bereits im Juni 2003 stellte Javier Solana einen Entwurf einer *Europäischen Sicherheitsstrategie* vor, die nach einer Überarbeitung im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde.

**Abb. 2: Europäische Sicherheitsstrategie – „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“**

Quelle: „Wörterbuch zur Sicherheitspolitik“, 6. Aufl., hrsg. von Meier/Nelte/Schäfer, S. 112

Mit dem Strategiepapier kommt die EU zum ersten Mal zu einer gemeinsamen Einschätzung der Sicherheitsbedrohungen und der strategischen Rolle der EU (alle folgenden Zitate: ESS 2003). Das Papier stellt zunächst fest, dass größere Angriffe gegen Mitgliedstaaten „nunmehr unwahrscheinlich“ geworden seien, Europa aber mit neuen Bedrohungsformen konfrontiert sei, „die verschiedenartiger, weniger sichtbar und weniger vorhersehbar sind“. Als Hauptbedrohungen für die Sicherheit der Union werden der transnationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, scheiternde Staatlichkeit und die organisierte Kriminalität benannt. Besonders problematisch sei die Gefahr, dass sich die einzelnen Bedrohungsfaktoren verbinden und gegenseitig verstärken, denn „bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente“ sei es durchaus vorstellbar, „dass Europa einer sehr ernststen Bedrohung ausgesetzt sein könnte“.

Im zweiten Teil des Papiers werden die strategischen Ziele der EU benannt. Das erste Ziel besteht in der Abwehr der Bedrohungen. Dabei werde „die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen“. Auch müsse die EU bereit sein, bereits vor dem Ausbruch von Krisen zu handeln. Die Strategie betont aber zugleich, dass militärische Instrumente nur eine begrenzte Reichweite bei der Lösung von Konflikten haben. Weil keine der neuen Bedrohungen „rein militärischer Natur“ sei, sei eine Kombination militärischer und ziviler Instrumente angezeigt. Das zweite Ziel ist die Schaffung einer sicheren und stabilen Nachbarschaft. An den Rändern der EU soll die Entstehung neuer Trennlinien verhindert und ein Ring verantwortlich regierter Länder geschaffen werden. Strategische Priorität wird dabei dem israelisch-palästinensischen Konflikt und den Nachbarn des Mittelmeers und Osteuropas eingeräumt. Das dritte Ziel ist schließlich die Schaffung einer Weltordnung auf der Grundlage eines „wirksamen Multilateralismus“ und einer Stärkung von Völkerrecht und Vereinten Nationen. Die Strategie benennt schließlich die notwendigen Konsequenzen für die EU. Die EU müsse aktiver, handlungsfähiger und kohärenter in ihrer Außenpolitik werden. Das bedeutet konkret ein entschlosseneres Handeln und die Bereitschaft zum frühzeitigen Engagement, aber auch die Intensivierung der Anstrengungen, um die militärischen und zivilen Ressourcen bereit zu halten.

Über den Wert der Sicherheitsstrategie ist in der Literatur breit diskutiert worden (vgl. Jäger et al. 2005; Biscop/Andersson 2008). So ist kritisch eingewandt worden, dass die Strategie auf einige grundlegende Fragen keine Antwort gibt oder undeutlich bleibt. An dieser Kritik ist richtig, dass die Sicherheitsstrategie sich nicht als allgemein gültiges Lö-

sungsbuch für außenpolitische Problemfelder eignet. Unter welchen Umständen die EU beispielsweise bereit ist, militärische Mittel einzusetzen, welche Kriterien an einen präventiven Einsatz anzulegen sind – dazu sagt das Papier nichts Explizites. Doch muss trotz vieler Fragezeichen die Tatsache gewürdigt werden, dass es mit der Strategie in international beispielloser Weise gelungen ist, eine Gruppe von Staaten auf eine gemeinsame sicherheitspolitische Perspektive festzulegen. In der praktischen Politik hat das Papier seine Funktion als „wichtiges Orientierungsinstrument“ (Gareis 2005: 119) bislang durchaus unter Beweis gestellt, weil es regelmäßig als Referenz zur Begründung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik herangezogen wird.

## 6 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

### 6.1 Die militärische Dimension

Mit dem Projekt der ESVP hat sich die EU seit den späten 1990er Jahren daran gemacht, eine wichtige Lücke zu schließen, die zwischen dem Anspruch der autonomen Formulierung einer Politik mit regionaler oder gar globaler Reichweite und der Wirklichkeit der politischen und militärischen Dominanz der USA besteht (Kaim 2007; Howorth 2007). Am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 1999 erklärten die Mitglieder des Europäischen Rates von Köln ihre Absicht, „der Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann“. Um dem Rat die Möglichkeit zu eröffnen, in der gesamten Breite der Petersberg-Aufgaben auf internationale Krisensituationen reagieren zu können, müsse die Union „die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, deren Einsatz zu beschließen“ (Europäischer Rat 1999a: 32). Ein halbes Jahr später präzisierte der Europäische Rat von Helsinki diesen Grundsatzbeschluss mit der Vereinbarung des *Helsinki Headline Goal*. Darunter wurde der Plan verstanden, bis zum Jahr 2003 eine europäische Eingreiftruppe (*Rapid Reaction Force*) in einer Stärke von 50.000 bis 60.000 Personen vorzuhalten, die innerhalb von 60 Tagen auch in weit entfernte Orte verlegt werden kann und mindestens ein Jahr durchhaltefähig sein soll (Europäischer Rat 1999b: 28). An die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Armee, wie sie zuletzt in den EVG-Plänen Mitte der 1950er Jahre zur Debatte gestanden hatte, war dabei allerdings nicht gedacht. Vielmehr soll sich die Truppe aus nationalen Kontingenten zusammensetzen, die die Mitgliedstaaten grundsätzlich für gemeinsame Einsätze zur Verfügung stellen, nicht ohne sich jedoch in jedem Einzelfall vorzubehalten, die Zustimmung zum Einsatz zu verweigern.

Die Planzahlen des *Helsinki Headline Goal* waren vergleichsweise schnell erreicht (Gareis 2005: 116). Die Mitgliedstaaten haben bis 2003 über 100.000 Soldaten, 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe als Beiträge zur Eingreiftruppe gemeldet. Die Bundesrepublik stellte mit etwa 33.000 Soldaten (davon 18.000 als erstes Kontingent), 90 Flugzeugen und 15 Schiffen fast ein Drittel der Kräfte. Angesichts dieser Zahlen konnte der Europäische Rat von Thessaloniki im Juni 2003 feststellen, die EU sei „nun im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einsatzfähig“. Zugleich räumten die Staats- und Regierungschefs jedoch ein, dass es „Einschränkungen und Zwänge aufgrund anerkannter Lücken gibt, die sich durch die Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU“ (Europäischer Rat 2003: 17) mindern ließen. Damit umschrieb der Europäische Rat vornehm die Tatsache, dass die zunächst beeindruckenden Zahlen nur wenig über die Qualität und Einsatz-

barkeit der militärischen Komponenten aussagen. Die Einschätzung, dass es hier zu Verbesserungen kommen müsse, hatte bereits am Anfang des gesamten ESVP-Prozesses gestanden. Denn wenn die ESVP auch als ein Projekt zur Schaffung sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit der EU daherkommt, so ist sie in militärischer Hinsicht nicht zuletzt ein Programm zur Modernisierung der Streitkräfte mit Blick auf neue Einsatzszenarien. Die vom Europäischen Rat als „anerkannte Lücken“ bezeichneten Probleme liegen dabei in drei Bereichen (Meiers 2005: 128f.):

- Zum einen besteht eine Fähigkeitslücke, d. h. insbesondere für anspruchsvolle Einsatzszenarien fehlen der Eingreiftruppe die notwendigen militärischen Fähigkeiten. Als besonders dringlich gilt die Verbesserung der Kapazitäten in den Bereichen Führungs-, Beobachtungs- und Kommunikationssysteme, strategische Aufklärung und Lufttransport.
- Zum zweiten kann eine Einsatzlücke ausgemacht werden, weil die Mitgliedstaaten, von Großbritannien und Frankreich abgesehen, kaum mehr als vier Prozent ihrer Streitkräfte für Auslandseinsätze bereitstellen können. Das gilt auch für die Bundeswehr, die offiziell mit 14.000 Soldaten in bis zu fünf Einsatzgebieten plant (BMVg 2006: 85), in der öffentlichen Diskussion aber schon mit deutlich geringeren Kräften im Auslandseinsatz am Rande der Belastbarkeit gesehen wird. Der Weg der Transformation, den alle europäischen Armeen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgrund der völlig veränderten Einsatzbilder durchlaufen, ist im Fall der Bundeswehr offenbar ein besonders weiter.
- Zum dritten besteht eine Ausgabenlücke, denn mit Ausnahme von Großbritannien und Frankreich stagnieren die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten oder sind sogar rückläufig. Die Bundesrepublik macht dabei keine Ausnahme. Im Gegenteil: Trotz der gestiegenen Belastungen durch Auslandseinsätze und international eingegangene Verpflichtungen blieb der Verteidigungshaushalt seit Mitte der 1990er Jahre im Wesentlichen konstant und erfuhr erst in der Planung für die Haushaltsjahre 2008/09 eine merkliche Steigerung.

Vor diesem Hintergrund wird die Einsatzfähigkeit der Eingreiftruppe auf absehbare Zeit eingeschränkt bleiben, weil für die autonome Durchführung von intensiven Kampfeinsätzen einweilen die notwendigen Ressourcen fehlen. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die EU – jedenfalls auf Sicht – in wesentlichen Fragen der Verteidigung und des Einsatzes von Militär auf die Kapazitäten der USA angewiesen bleibt.

Die Verpflichtung, die noch nicht erledigten Defizite abzubauen, ist ein zentraler Bestandteil des neuen *Headline Goal 2010*, das der Europäische Rat im Juni 2004 beschlossen hat. Die Umsetzung der Vereinbarungen wird im Rahmen des *European Capabilities Action Plan* (ECAP) durchgeführt und soll durch die Arbeit der 2004 gegründeten Europäischen Verteidigungsagentur unterstützt werden, deren Auftrag in der Koordinierung der Rüstungsanstrengungen der Mitgliedstaaten besteht. Ein wichtiges Element des erneuerten *Headline Goals* ist die Schaffung von *EU Battlegroups*. Diese sind Einsatzverbände in der Größe von mindestens 1.500 Soldaten, die innerhalb von fünf bis zehn Tagen verlegt werden können und schwerpunktmäßig der Verhütung und Beendigung von Krisen in Konfliktregionen dienen sollen. Im Einsatz sollen sie 30 Tage ohne externe Versorgung kampffähig bleiben. Seit dem 1. Januar 2007 befinden sich pro Halbjahr ständig zwei *Battlegroups* in Bereitschaft. Das Konzept sieht vor, dass einzelne Mitgliedstaaten oder kleinere Gruppen von Mitgliedstaaten für die Kampfgruppen ein Paket bereitstellen, das im Kern aus einem Infanteriebataillon mit ergänzenden Kampfunterstützungskräften besteht. Um diesen Kern herum werden Kräfte der Marine, der Luftwaffe und der Logistik entsprechend den Erfordernissen der Missionen hinzugezogen. Über die Struktur, die Ausrüstung und das Profil des Pakets entscheiden im Ein-

zelen die entsendenden Nationen. Im Unterschied zu Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien, die auch eine Gruppe aus rein nationalen Kräften gebildet haben, beteiligt sich Deutschland ausschließlich an gemischtnationalen Gruppen (siehe Kasten 3).

### **Kasten 3: EU-Battlegroups mit deutscher Beteiligung**

I/2007: Deutschland als Führungsnation, gemeinsam mit den Niederlanden und Finnland  
 II/2008: Deutsch-Französische Brigade als Kern, gemeinsam mit Belgien, Luxemburg und Spanien  
 I/2010: gemeinsam mit Polen (Führungsnation), Lettland, Litauen und Slowakei  
 I/2011: gemeinsam mit den Niederlanden (Führungsnation) und mit Finnland  
 II/2012 (geplant): gemeinsam mit Österreich und Tschechien  
 ab 2013(geplant): gemeinsam mit Polen (Führungsnation) und Frankreich

Über den konkreten Beitrag, den die *Battlegroups* für die Handlungsfähigkeit der ESVP leisten können, herrschen unterschiedliche Ansichten (vgl. Mölling 2007; Lindstrom 2007). Auf der einen Seite wird hervorgehoben, dass das Konzept der Kampfgruppen weniger schwerfällig und flexibler einsetzbar ist und deshalb den gewandelten Einsatzszenarien der Krisenintervention besser gerecht wird als die ursprünglich in den Vordergrund gestellte Eingreiftruppe. Positiv wird auch gewürdigt, dass in diesem schlankeren Konzept auch militärisch weniger starke Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sich mit ihren Nischenfähigkeiten zu beteiligen. Das Prinzip der dauerhaften Multinationalität eröffnet schließlich die Chance, zu einer Annäherung in der Ausbildungs- und Einsatzpraxis zu gelangen, die für die Perspektiven der europäischen Verteidigungspolitik ohne Zweifel von großer Bedeutung ist.

Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, dass die Idee der *Battlegroups* zugleich ein Eingeständnis der begrenzten Möglichkeiten der ESVP ist. Denn so richtig es ist, dass die schlanken Einsatzverbände flexibler eingesetzt werden können, so zutreffend ist auch, dass sie sich nur für ein begrenztes Spektrum möglicher Einsätze eignen. Die strukturellen Schwierigkeiten der europäischen Verteidigungspolitik bleiben also bestehen. So haben sich die Mitgliedstaaten zwar auf die Schaffung eigener Lufttransportkapazitäten geeinigt und mit der für das Jahr 2010 geplanten Einführung des Airbus A400M auch die Anschaffung eines eigenen Systems auf den Weg gebracht. Die Kapazitäten dieses Systems sind aber nach Ansicht von Experten begrenzt, so dass die schnelle Verlegbarkeit – eine Kernidee des Konzepts der *Battlegroups* – stark eingeschränkt ist (vgl. Mölling 2007: 7). Aber nicht nur aus militärischer, auch aus politischer Sicht bleiben Probleme bestehen. Aufgrund der multinationalen Konstruktion der Kampfgruppen muss über einen Einsatz in mehreren Mitgliedstaaten binnen weniger Tage entschieden werden. Konflikte zwischen der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion und dem berechtigten Drängen von Regierungen und insbesondere Parlamenten auf Prüfung und Beteiligung scheinen da vorprogrammiert zu sein (vgl. Noetzel/Schreer 2007).

Eine wichtige und lange umstrittene Frage für die militärische Handlungsfähigkeit der ESVP war, ob die EU bei Einsätzen ausschließlich auf eigene Planungs- und Führungskapazitäten zurückgreifen muss oder ob sie die entsprechenden Strukturen der NATO nutzen kann (vgl. Dembinski 2005). Nach schwierigen Verhandlungen gelang im März 2003 eine Einigung auf ein Verfahren, das als „Berlin plus“ bekannt geworden ist. In dieser Vereinbarung ist der EU der Zugang zu den Kapazitäten der NATO zur Durchführung einer Operation eröffnet worden, sofern die Allianz nicht als Ganzes einbezogen ist. Um die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen zu verbessern, ist beim NATO-Hauptquartier SHAPE eine kleine EU-Arbeitseinheit eingerichtet worden, zugleich ist die NATO im EU-Militärstab vertreten. Wenn die EU einen Einsatz unabhängig von der NATO durchführt, greift sie in der Regel

auf nationale Kommandostrukturen zurück. Frankreich, Griechenland, Italien, Großbritannien und Deutschland haben ihre eigenen Hauptquartiere als mögliche EU-Hauptquartiere zur Verfügung gestellt. Im Dezember 2004 hat der Europäische Rat darüber hinaus beschlossen, die Voraussetzungen für eine EU-Einsatzzentrale mit zivil-militärischem Schwerpunkt zu schaffen. Seit dem 1. Januar 2007 ist das *EU Operation Centre* einsatzbereit. Dabei handelt es sich nicht um ein ständiges Hauptquartier, sondern um eine kleine Zelle, die binnen weniger Tage zu einer Stärke von etwa 90 Personen „aufwachsen“ kann. Wenngleich mit dieser Ausstattung lediglich kleinere Einsätze geplant und geführt werden können, ist damit ein politisches Signal gesetzt: Die EU hat sich auf den Weg gegeben, eigene Führungsstrukturen jenseits der NATO zu schaffen (vgl. dazu den Beitrag von Theiler in diesem Band).

## 6.2 Die zivile Dimension

Die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der EU stellt das sichtbarste Element des Wandels der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik dar. Dass dieser Trend in der politischen wie auch der politikwissenschaftlichen Debatte in den Vordergrund gestellt wird, ist deshalb nicht verwunderlich. Dennoch wird dabei vernachlässigt, dass das Schwergewicht der europäischen Sicherheitspolitik nach wie vor im zivilen Bereich liegt. Zu einem Markenzeichen der EU ist dabei die Politik der Stabilisierung und Demokratisierung in ihrer näheren und weiteren Nachbarschaft geworden (Jünemann/Knodt 2007). Ein wichtiges Instrument stellte bei der Unterstützung der Reformdemokratien Mittel- und Osteuropas nach 1990 das Beitrittsangebot dar. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft erwies sich in diesen Staaten als eine wichtige Richtschnur im Transformationsprozess. Ob die Strategie, mit der Beitrittsperspektive Stabilität und Demokratie zu exportieren, auch in Zukunft ein Kernelement der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sein kann, ist aber fraglich. Zwar wird derzeit mit Kroatien und der Türkei über einen Beitritt verhandelt. Ebenso ist den südosteuropäischen Staaten, denen im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes erhebliche finanzielle und politische Unterstützung zukommt, auf mittlere Sicht eine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt worden, sofern sie die politischen und wirtschaftlichen Kriterien der EU erfüllen. Unübersehbar ist jedoch, dass die Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Mitglieder innerhalb der EU an Grenzen stößt. So reagiert die Union auf die Beitrittswünsche aus Georgien und der Ukraine überwiegend mit Skepsis. Vielmehr wird ihnen – wie auch anderen Nachbarn im Osten und im Mittelmeerraum – im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik eine enge Zusammenarbeit ohne Beitrittsperspektive angeboten (vgl. Lippert 2007).

Während sich die Stabilisierungs- und Demokratisierungspolitik der EU auf die mittel- bis langfristige Veränderung von grundlegenden Strukturen konzentriert, hat die Union in den vergangenen Jahren parallel zur Aufwertung der verteidigungspolitischen Dimension das Profil der eher kurz- bis mittelfristig angelegten zivilen Krisenintervention im Rahmen der ESVP geschärft (vgl. Rummel 2006a). Die entscheidenden Impulse für diese Profilierung gingen von der schwedischen und der finnischen Regierung aus, die rot-grüne Bundesregierung hat die Initiative mit Nachdruck unterstützt (vgl. Rummel 2006b: 7). Die Vorschläge gingen von der Erfahrung aus, dass die Anforderungen im Bereich der Krisenprävention und der Intervention nur zu einem kleinen Teil von militärischen Kräften erfüllt werden können. Insbesondere die Stabilisierung und der Wiederaufbau staatlicher und administrativer Strukturen nach kriegerischen Auseinandersetzungen und Konflikten stellen wichtige Aufgaben internationaler Kriseneinsätze dar. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten deshalb auf dem Gipfel von Feira im Juni 2000, die zivilen Kapazitäten für die ESVP zu verbessern. Dabei lehnten sie sich an das militärische Muster an und beschlossen ein *Civilian Headline Goal*, das den Aufbau von Kontingenten aus Polizei, Rechtsstaatsbereich (Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte), Zivilverwaltung und Katastrophen-

schutz vorsah. Die in Feira vereinbarten Planzahlen wurden im Dezember 2004 im Rahmen des *Consolidated Civilian Headline Goal 2008* wegen des Beitritts der zehn neuen EU-Mitglieder nach oben korrigiert. Zugleich wurden mit den Kräften für Überwachungsmissionen und zur Unterstützung von Sonderbeauftragten in den Bereichen Menschenrechte, Gender und Reform des Sicherheitssektors neue Kategorien vorgesehen. Die Planzahlen des konsolidierten Planziels und die deutschen Beiträge sind in Kasten 4 zusammengestellt.

<b>Kasten 4: Consolidated Civilian Headline Goal 2008 und deutsche Beiträge</b>		
Kräfte	Vorgesehene Stärke	Deutscher Beitrag
Polizei	5761	910
Rechtsstaatsexperten	631	34
Zivilverwaltung	576	39
Katastrophenschutz	4698	755
Überwachung von Krisen	516	40
Unterstützung von Sonderbeauftragten	444	35
<i>Quelle: Rummel (2006a: 7-9), Gareis (2006: 117).</i>		

Der Einsatz von Polizeibeamten und anderem zivilen Personal in ESVP-Operationen unterliegt in Deutschland anderen Rahmenbedingungen als der Einsatz von Militär. Ein zentraler Unterschied ist vor allem, dass die Bereitstellung nicht einem Parlamentsvorbehalt unterliegt, sondern ausschließlich von der Exekutive verantwortet wird. Zentrales Koordinierungsgremium für deutsche Polizeikräfte in ESVP-Operationen ist die „Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen“ (AG IPM) von Bund und Ländern, die seit 1996 für die Vorbereitung, Beteiligung und Durchführung von Polizeimissionen zuständig ist. Deutschland hat für zivile ESVP-Missionen insgesamt ein Kontingent von 910 Polizeivollzugsbeamten angekündigt, davon 90 innerhalb von 30 Tagen. Bis zur Zahl von 450 Beamten werden ein Drittel von Bundeskriminalamt und Bundespolizei und zwei Drittel von den Länderpolizeien gestellt, darüber hinausgehende Kräfte werden zur Hälfte von beiden Seiten gestellt (vgl. AG IPM 2007). Aus verfassungsrechtlichen Gründen – das Grundgesetz sieht eine strikte Trennung von militärischer Verteidigungsaufgabe und polizeilicher Gefahrenabwehr vor (vgl. Knelangen 2006) – beteiligt sich Deutschland nicht mit Polizeikräften an Einsätzen, die unter militärischer Führung stehen. Diese Trennung gibt es nicht in allen Mitgliedstaaten. Mehrere EU-Partner verfügen über militärisch strukturierte Polizeiverbände. So haben Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und die Niederlande im September 2004 im Kontext des *Civilian Headline Goal* eine Vereinbarung über die Schaffung einer Europäischen Gendarmerietruppe (*European Gendarmerie Force, Eurogendfor*) getroffen, die im italienischen Vicenza ihren Verwaltungssitz hat und für den Einsatz in ESVP-Missionen vorgesehen ist. Neben dem Militär und der Polizei kommen als dritte Kategorie in zivilen Einsätzen schließlich Experten in den Blick, die über spezifische Kenntnisse verfügen, die im Rahmen internationaler Einsätze benötigt werden.

### 6.3 ESVP in Aktion: Militärische und zivile Missionen

Seit dem Beginn der *European Union Police Mission* in Bosnien-Herzegowina im Januar 2003 sind unter dem Dach der ESVP bereits rund 20 Operationen durchgeführt worden (siehe Kasten 5) Damit ist die EU zu einem wichtigen Akteur in den internationalen Bemühungen um Konfliktprävention, Stabilisierungspolitik und Friedenskonsolidierung geworden. Die geografische Reichweite der Einsätze geht dabei deutlich über den europäischen Raum hinaus, wenngleich die Konfliktregion des ehemaligen Jugoslawien nach wie vor ei-

nen Schwerpunkt der Aktivitäten darstellt. Nach der Militäroperation *Artemis* in der Demokratischen Republik (DR) Kongo hat sich Afrika zu einem weiteren regionalen Fokus entwickelt. Darüber hinaus haben Einsätze auch in der Kaukasusregion (Georgien), im Nahen und Mittleren Osten (Palästinensische Autonomiegebiete, Irak) und in Asien (Afghanistan, Indonesien) stattgefunden.

In der öffentlichen Diskussion haben vor allem die militärischen Missionen Aufmerksamkeit gefunden, zumal sich die Bundeswehr mit starken Kontingenten an den Einsätzen beteiligt hat. Rechtliche Grundlagen sind jeweils Gemeinsame Aktionen des Rates, die in der Regel durch Nachfolgebeschlüsse und weitere Aktionen konkretisiert und erweitert werden. Charakteristisch für die ESVP-Missionen ist, dass sie häufig in umfangreichere Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft eingebettet und in der Regel durch ein Mandat der Vereinten Nationen legitimiert sind. Die erste Militärmission *Concordia* in Mazedonien (März bis Dezember 2003) stellte mit etwa 400 Soldaten eine Fortsetzung der NATO-geführten *Operation Amber Fox* dar, die auf Einladung der mazedonischen Regierung die Sicherheitslage in der ehemaligen jugoslawischen Republik stabilisieren helfen sollte. Die Bundesrepublik beteiligte sich mit etwa 40 Soldaten an der Operation. Eine Fortsetzung einer NATO-Mission war auch die Operation *EUFOR Althea* in Bosnien-Herzegowina, die ab dem Dezember 2004 von der *SFOR* die Aufgaben der Überwachung der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton übernommen hat. Mit anfangs über 7.000 Soldaten (davon etwa 1.000 Soldaten der Bundeswehr) galt die Übernahme dieser Aufgabe als ein erster Beweis für die „Reife“ der ESVP.

Während die EU bei diesen Einsätzen nach den „Berlin plus“-Regeln auf die Planungs- und Führungsstrukturen der NATO zurückgriff bzw. noch zurückgreift, führte sie zwei weitere autonom, d. h. außerhalb der NATO-Strukturen geführte militärische Operationen in Afrika durch. Die Operation *Artemis* (Juni bis Dezember 2003) fand unter französischem Kommando statt und verfolgte die Absicht, die fragile Sicherheitslage in der DR Kongo zu stabilisieren und in Bunia (Distrikt Ituri) die humanitäre Lage zu verbessern, wo es aufgrund von Massakern zu großen Fluchtbewegungen gekommen war. Die multinationale Truppe bestand aus etwa 1.800 Soldaten, die Bundeswehr leistete mit etwa 100 Soldaten einen Beitrag in den Bereichen Lufttransport und Sanitätsdienst. Eine zweite Operation in der DR Kongo (*EUFOR RD Congo*) fand von Juni bis November 2006 zur Absicherung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. An dieser Mission hat sich die Bundesrepublik mit bis zu 780 Soldaten beteiligt, das strategische Hauptquartier war beim Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam angesiedelt. Der Schutz von Flüchtlingslagern im Osten des Tschad und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik steht im Mittelpunkt der ESVP-Militäroperation *EUFOR CHAD/RCA*, die der Rat am 28. Januar 2008 beschlossen hat. An dieser Mission beteiligt sich die Bundesrepublik allerdings nicht mit eigenen Truppen.

Die bisherigen Militäroperationen der EU sind durch eine geringe bis mittlere Intensität gekennzeichnet. Für Einsätze, die ein hohes Eskalationsrisiko bergen, werden offenbar andere institutionelle Kontexte gesucht. So hat die EU die beiden Operationen auf dem Balkan von der NATO zu einem Zeitpunkt übernommen, als die Lage als weitgehend ruhig gelten konnte. Auch die beiden Operationen in Afrika waren zwar keineswegs frei von Risiken, doch konzentrierte sich ihr Auftrag auf Stabilisierungs- und Beobachtungsaufgaben.

<b>Kasten 5: Operationen der ESVP</b>				
<b>Name, Einsatzort</b>	<b>Typ</b>	<b>Laufzeit</b>	<b>Aufgabe</b>	
EUPM (European Union Police Mission), Bosnien-Herzegowina	zivil	seit 1/2003	Unterstützung bei Aufbau von Polizeistrukturen und Kriminalitäts- und Korruptionsbekämpfung	
CONCORDIA, ehem. jugoslawische Republik Mazedonien	militärisch	3-12/2003	Stabilisierung der Sicherheitslage	
EUPOL PROXIMA, ehem. jugoslawische Republik Mazedonien	zivil	12/2003-12/2005	Unterstützung bei Aufbau von Polizeistrukturen	
ARTEMIS, Demokratische Republik Kongo	militärisch	6-9/2003	Stabilisierung der Sicherheitslage, Verbesserung der humanitären Lage im Distrikt Ituri	
EUFOR ALTHEA, Bosnien-Herzegowina	militärisch	seit 12/2004	Sicherung des Dayton-Abkommens	
EJJUST Themis, Georgien	zivil	7/2004-7/2005	Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen	
EUPOL Kinshasa, Demokratische Republik Kongo	zivil	4/2005-6/2007	Beratung von Polizeikräften	
EUSEC RD Congo, Demokratische Republik Kongo	zivil	seit 5/2005	Unterstützung bei Reform der staatlichen Sicherheitsstrukturen	
EJJUST LEX, Irak (Durchführung in EU-Staaten)	zivil	seit 7/2005	Unterstützung bei Aufbau eines rechtsstaatlichen Justizwesens	
AMIS, Sudan	zivil-militärisch	7/2005-12/2007	Unterstützung der ‚African Union Mission in Sudan‘ (AMIS) bei der Befriedung der Provinz Darfur, z. B. durch Polizeiausbildung und Truppentransport	
AMM (Aceh Monitoring Mission), Indonesien	zivil	9/2005-12/2006	Überwachung des Friedensabkommens zwischen indonesischer Regierung und Rebellenbewegung GAM	
EU BAM (EU Border Assistance Mission) Rafah, Palästinensische Autonomiegebiete	zivil	seit 11/2005	Überwachung der palästinensischen Abfertigung am Grenzübergang Rafah zwischen Gazastreifen und Ägypten	
EU BAM Moldau	zivil	seit 12/2005	Überwachung von Grenzschutz und Zoll an moldauisch-ukrainischer Grenze	
EUPAT (EU Police Advisory Team), ehem. jugoslawische Republik Mazedonien	zivil	12/2005-5/2006	Unterstützung bei Aufbau von Polizeistrukturen	
EUPOL COPPS, Palästinensische Autonomiegebiete	zivil	seit 1/2006	Unterstützung bei Aufbau von Polizeistrukturen	
EUFOR RD Congo, Demokratische Republik Kongo	militärisch	7-11/2006	Unterstützung der VN-Mission MONUC bei Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Kinshasa während der Wahlen	
EUPOL AFGH, Afghanistan	zivil	seit 6/2007	Unterstützung beim Aufbau von Polizeistrukturen	
EUPT (EU Planning Team) KOSOVO	zivil	seit 4/2006	Vorbereitung der Mission EULEX Kosovo	
EUFOR TCHAD/RCA, Tschad und Zentralafrikanische Republik	militärisch	seit 3/2008	Schutz der Flüchtlingslager im Osten des Tschad und des Nordostens der Zentralafrikanischen Republik	
EULEX KOSOVO	zivil	im Aufbau	Unterstützung beim Aufbau rechtsstaatlicher Polizei- und Justizstrukturen	
EU SSR (Support of Security Sector Reform), Guinea-Bissau	zivil	in Planung	Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors	

*Quelle: Schmalz (2007: 102), eigene Fortschreibung; Stand: 1.8.2008.*

Die überwiegende Mehrheit der bisher durchgeführten Operationen hat einen zivilen Charakter. Die meisten Operationen zielten auf die Stabilisierung fragiler staatlicher Strukturen

oder den Wiederaufbau der zentralen Elemente der Staatlichkeit. Die erste ESVP-Operation überhaupt, die *European Union Police Mission* (EUPM) in Bosnien-Herzegowina, verfolgt seit Januar 2003 die Zielsetzung, die lokalen Polizeikräfte beim Aufbau stabiler und effektiver Sicherheitsstrukturen zu unterstützen. Damit soll zugleich ein Beitrag zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität und Korruption geleistet werden. Im Rahmen der Polizeimission waren zeitweilig über 500 Polizeibeamte und Verwaltungsexperten tätig. Einen ähnlichen Auftrag hatten die *EUPOL Proxima* und das *EU Police Advisory Team*, die im Anschluss an die Militärmission *Concordia* vom Dezember 2003 bis zum Mai 2006 die Republik Mazedonien mit Experten aus den Mitgliedstaaten beim Aufbau einer rechtsstaatlichen Polizei unterstützten. Auch außerhalb Europas sind bereits Polizeimissionen durchgeführt worden, so in der DR Kongo und in den Palästinensischen Autonomiegebieten. An das deutsche Projekt der Ausbildung der afghanischen Polizei knüpft seit Juni 2007 die Operation *EUPOL Afghanistan* an. Mit einem Umfang von etwa 200 Experten aus Polizei und Strafverfolgungsbehörden soll damit der Aufbau einer afghanischen Zivilpolizei unterstützt werden.

<b>Kasten 6: Deutsche Beteiligung an ESVP-Operationen</b>			
Operation	Soldaten	Polizei	Zivil
EUBAM Moldova-Ukraine		9	
EUBAM Rafah		1	
EUFOR Bosnien-Herzegowina	130		
EUJUST LEX			1
EUPM Bosnien-Herzegowina		18	3
EUPOL Afghanistan		18	4
EUPOL COPPS		2	1
EUPT Kosovo			4
<i>Quellen: BMVg (Stand: 27.2.2008), AG IPM (Stand: 21.2.2008), ZIF (Stand: 1.2.2008)</i>			

Ebenfalls in den Kontext der Stabilisierung bzw. des Wiederaufbaus der staatlichen Strukturen sind die Rechtsstaatsmissionen einzuordnen, die die EU in Georgien (*EUJUST Themis*) und für den Irak (*EUJUST LEX*) eingesetzt hat. Die Operationen zielen darauf, eine rechtsstaatliche Justiz aufzubauen. Während *EUJUST Themis* stärker die Struktur des georgischen Rechtsstaats im Blick hatte, geht es bei *EUJUST LEX* um die Weiterbildung von Beamten aus dem Bereich der Strafjustiz und der Kriminalpolizei. Die Mission weist überdies die Besonderheit auf, dass sie nicht im Irak, sondern außerhalb des Landes stattfindet. In Kursen und Trainingseinheiten sind bisher mehr als 1.400 irakische Beamte weitergebildet worden. Hinsichtlich der Größenordnung und des Aufgabenumfanges stellt die im Februar 2008 beschlossene Mission *EULEX* im Kosovo eine neue Dimension dar. Hier geht es darum, den Aufbau des souverän gewordenen Staates mit über 1.800 Polizisten, Richtern, Staatsanwälten und Verwaltungspersonal zu unterstützen. Damit wird die *EULEX* die größte zivile Mission sein, die bisher im Rahmen der ESVP gestartet wurde. Die Bundesregierung, die sich für das Zustandekommen von *EULEX* stark engagiert hat, hat Anfang März 2008 die Entsendung von 180 Polizeibeamten beschlossen.

Einen anderen Schwerpunkt setzen die Operationen, die der Überwachung von Friedensabkommen bzw. der Beobachtung in problematischen Grenzregionen dienen. Den Anfang machte dabei die *Aceh Monitoring Mission*, durch die die EU gemeinsam mit ASEAN-Staaten von September 2005 bis Dezember 2006 dabei geholfen hat, die Einhaltung der Friedensvereinbarung zwischen der indonesischen Regierung und der Befreiungsbewegung GAM zu überwachen. Ein neues Instrument stellen die Grenzbeobachtungsmis-

sionen dar, die die EU derzeit an zwei umstrittenen Grenzverläufen durchführt. Eine Mission betrifft den Grenzübergang in Rafah an der Grenze zwischen dem palästinensischen Autonomiegebiet und Ägypten. Mit etwa 70 Beamten der *Border Assistance Mission Rafah* überwacht die EU als unabhängige dritte Partei die Einhaltung der bilateralen Vereinbarungen. Die *Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* überwacht die Aktivitäten der Behörden an der Grenze zwischen beiden Ländern und unterstützt die lokalen Kräfte bei der Bekämpfung der Grenzriminalität. Vor allem die Lage an dem transnistrischen Grenzabschnitt hatte sich in den vergangenen Jahren zusehends verschlechtert, weil er von moldauischer Seite nicht kontrolliert werden konnte und sich deshalb zu einem faktisch kontrollfreien Raum entwickelt hatte.

## 7 Bilanz und Perspektiven

Die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Weg in der Außen- und Sicherheitspolitik hinter sich. Während die 1990er Jahre vor allem durch die kontinuierliche Reform der institutionellen und vertragsrechtlichen Grundlagen gekennzeichnet waren, steht seit den Beschlüssen von Köln und Helsinki der Aufbau eigener sicherheits- und verteidigungspolitischer Kapazitäten im Vordergrund. Bei politischen Absichtserklärungen ist es nicht geblieben: Seit dem Beginn der Polizeimission in Bosnien-Herzegowina im Januar 2003 sind mehr als 20 zivile und militärische Operationen unter dem Dach der ESVP durchgeführt worden. Erst ein Blick zurück auf die Situation um das Jahr 1990 offenbart, wie deutlich der qualitative Wandel der internationalen Rolle der EU ist. Das schlägt sich auch in der politischen Sprache nieder: Während das Wort vom „politischen Zwerg und militärischen Wurm“ sukzessive aus den Debatten verschwunden ist, wird die EU nunmehr als eine „Zivilmacht mit Zähnen“ (so etwa Steinmeier 2007) charakterisiert. Diese neue Leitformel bedarf freilich einer Einschränkung. Denn richtig ist auf der einen Seite, dass das Profil der Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach wie vor von zivilen Instrumenten geprägt ist, während militärische Mittel im Kanon des europäischen Handlungsrepertoires weiterhin nicht im Mittelpunkt stehen. Im Vergleich zur NATO oder anderen möglichen Trägern internationaler Militäreinsätze hat die EU den großen Vorteil, über ein umfassendes Spektrum von Instrumenten zu verfügen. Deswegen wird die „europäische Option“ von den Mitgliedstaaten besonders dann gewählt, wenn militärische Fähigkeiten in einen mehrere Politikfelder übergreifenden Ansatz von Krisenprävention und Konfliktmanagement eingebettet werden sollen. Insofern kann nicht die Rede davon sein, dass sich die Union zu einer Verteidigungsorganisation oder zu einer „Militärmacht“ im klassischen Sinne entwickelt. Auf der anderen Seite ist aber nicht zu übersehen, dass die militärische Dimension der Sicherheitspolitik in der EU in geradezu rasanter Geschwindigkeit an Bedeutung gewonnen hat. Wie die rasche Folge von Militäroperationen auf dem afrikanischen Kontinent zeigt, hat sich die EU binnen weniger Jahre zu einem neuen politischen Rahmen für die Durchführung von Militäreinsätzen zur Krisenintervention und Stabilisierung entwickelt. Mehr noch: Parallel zu den entsprechenden Bemühungen der NATO (vgl. dazu den Beitrag von Theiler in diesem Band) ist sie überdies zu einem Referenzpunkt für die Modernisierung der nationalen Armeen und Rüstungspotenziale geworden. Die Bundesrepublik hat diese Entwicklung maßgeblich unterstützt und vorangetrieben. Die sicherheitspolitische Europäisierung ist deshalb in zweifacher Hinsicht ein Symbol für den Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Zum einen manifestiert sich in diesem Prozess eine Relativierung des transatlan-

tischen Bündnisses, das vor 1990 das zentrale Rückgrat der deutschen Politik darstellte. Zum anderen reflektiert das deutsche Engagement für die ESVP die veränderte Wahrnehmung der Bedeutung von Streitkräften in der Sicherheitspolitik außerhalb von Bündnisverpflichtungen. Neben der NATO ist die EU zur zweiten wichtigen Trägerin von Auslandseinsätzen der Bundeswehr geworden, die seit Mitte der 1990er Jahre das Erscheinungsbild der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zusehends prägen.

Trotz dieser bemerkenswerten Entwicklung kann nicht übersehen werden, dass grundlegende Probleme und Widersprüche bleiben. Zum einen besteht ein Missverhältnis zwischen den globalen Ambitionen der EU und der geringen Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Zumindest bei anspruchsvollen militärischen Einsätzen bleibt die Union daher auf Ressourcen angewiesen, die sie (bzw. ihre Mitgliedstaaten) nicht selber besitzt. Daraus ergibt sich bis auf weiteres ein Paradoxon der europäischen Sicherheitspolitik: Je autonomer die EU als Träger von militärischer Krisenreaktion und Stabilisierung auftritt, desto unverzichtbarer bleibt der Rückgriff auf die Kapazitäten und Fähigkeiten der NATO. Das Verhältnis zur NATO und damit das Verhältnis zu den USA bleibt mithin eine Schlüsselfrage für die Gestaltung der europäischen Außenpolitik. Aber auch in politischer Hinsicht dürfen die Grenzen der Belastbarkeit des Sicherheitsakteurs EU nicht übersehen werden. Zuletzt hat die Irak-Krise gezeigt, dass europäische Loyalität für die Regierungen der Mitgliedstaaten nur eine Richtgröße neben anderen ist – und offenkundig nicht immer die ausschlaggebende. Nun könnte eingewandt werden, dass erhebliche Meinungsverschiedenheiten in zentralen sicherheitspolitischen Feldern angesichts der Heterogenität der Interessen und Sichtweisen nicht verwundern dürfen. Richtig daran ist, dass in der EU zunächst 27 Mitgliedstaaten übereinkommen müssen – die Ungerechtigkeit eines Vergleichs von GASP und ESVP etwa mit der Sicherheitspolitik der USA wird schon an diesem Umstand deutlich. Auf der anderen Seite sind mit den vertraglichen und institutionellen Reformen der vergangenen Jahre Erwartungen an einen handlungsfähigen Akteur EU geweckt worden, die nur bei komplementären Präferenzen der Mitgliedstaaten erfüllt werden können. Die Gefahr von Entscheidungsblockaden ist deshalb immer dann gegeben, wenn sich wichtige Interessen und Leitideen der nationalen Außenpolitiken gegenüber stehen. Allen Reformschritten der vergangenen Jahre zum Trotz gehört dazu nach wie vor die Frage nach der Finalität der ESVP, die zwischen den EU-Mitgliedern hoch umstritten ist. Wer die EU als Gegenpol zur NATO aufbauen will, wird deshalb scheitern. Nicht nur die traditionelle britische Position, sondern auch die Haltung der neuen EU-Mitglieder während der Irak-Krise hat gezeigt, dass in vielen Hauptstädten differenziert wird, in welchen Bereichen das Vertrauen auf den Handlungsrahmen der EU als gerechtfertigt angesehen wird und in welchen eher nicht.

Eine abgewogene Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Außenpolitik markiert deshalb einerseits die unbestreitbaren Fortschritte und Reformen, die in den vergangenen Jahren eingeleitet worden sind und zunehmend Früchte tragen. Sie weist aber auch darauf hin, dass die Schaffung einer europäischen Außenpolitik ein mühsamer Prozess ist, bei dem mit regelmäßigen Rückschlägen zu rechnen ist. Zu erkennen ist, dass die EU in die Debatte über die Fragen eingestiegen ist, welche Rolle sie im internationalen System des 21. Jahrhunderts spielen will, was ihre Prinzipien bei der Bearbeitung der globalen Probleme sind und wie sie ihr Verhältnis zu den anderen Akteuren gestalten will. Damit hat ein schleichender Charakterwandel der EU von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einem globalen Akteur eingesetzt. Die Tatsache, dass sich in den Beratungen zur Europäischen Verfassung auch für geringfügige Aufweichungen des Einstimmigkeitsprinzips in GASP und ESVP keine Zustimmung fand, deutet aber darauf hin, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen – zumal die größeren – auch in Zukunft beanspruchen werden, ihre eige-

nen Antworten in der Außenpolitik geben zu können. Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland.

### Zur Vertiefung empfohlene Literatur

- Cameron, Fraser* 2007: *An Introduction to European Foreign Policy*, London/New York: Routledge. Kompakte und zuverlässige Einführung in die europäische Außen- und Sicherheitspolitik.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter* (Hrsg.) 2007: *Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden: Nomos. Die Beiträge des Sammelbandes analysieren die Akteursqualität der EU in verschiedenen Feldern der internationalen Politik.
- Schmalz, Uwe* 2004: *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Theoretisch anspruchsvolle Studie über den Einfluss der europäischen Zusammenarbeit auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.
- Varwick, Johannes* (Hrsg.) 2005: *Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?*, Opladen: Verlag Barbara Budrich. Der Sammelband zeigt, dass das Verhältnis zwischen NATO und EU für GASP und ESVP eine Schlüsselfrage bleibt.
- Wessels, Wolfgang* 2008: *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Allgemeine Einführung zur EU, die den historischen, institutionellen und politischen Hintergrund untersucht, in dem GASP und ESVP angesiedelt sind.

### Weiterführende Fragen

1. Woran liegt es, dass die EU außen- und sicherheitspolitisch nicht (immer) mit einer Stimme spricht?
2. Welche Gründe haben dazu geführt, dass die EU nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ihr außen- und sicherheitspolitisches Profil geschärft hat?
3. Vergleichen Sie die Europäische Sicherheitsstrategie mit der National Security Strategy der USA. Wo liegen Gemeinsamkeiten, wo liegen Unterschiede?
4. Informieren Sie sich über die zivilen und militärischen Einsätze der ESVP. Wer hat diese angestoßen, wer hat sich beteiligt? Waren diese erfolgreich, woran kann man den Erfolg messen?
5. Sollte die Bundesrepublik auf eine nationale Sicherheitspolitik verzichten und für den Ausbau einer supranationalen EU-Sicherheitspolitik eintreten?

### Literatur und Quellen

- AG IPM (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeieinsätze)* 2007: *Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union*, Informationsblatt.
- Algieri, Franco* 2007: *Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext. Zur Parallelität von Kontinuität und Wandel*, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 106-122.
- Auswärtiges Amt* (Hrsg.) 1998: *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP)*. Dokumentation, 11. Aufl., Bonn: Auswärtiges Amt.
- Biscop, Sven/Andersson, Jan Joel* (Hrsg.) 2008: *The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe*, London/New York: Routledge.
- Bretherton, Charlotte/Vogler, John* 2006: *The European Union as a Global Actor*, London/New York: Routledge.
- Bundesministerium der Verteidigung* 2006: *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin.

- Cameron, Fraser* 2007: An Introduction to European Foreign Policy, London/New York: Routledge.
- Christiansen, Thomas/Jorgensen, Knud Erik/Wiener, Antje* (Hrsg.) 2001: The Social Construction of Europe, London: Sage.
- Dembinski, Matthias* 2005: Die Beziehungen zwischen NATO und EU von „Berlin“ zu „Berlin plus“. Konzepte und Konfliktlinien, in: Varwick, Johannes (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen: Verlag Barbara Budrich, 61-80.
- Diedrichs, Udo* 2008: Neue Dynamik in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Auf dem Weg zu einer EU Security Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 343-364.
- Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias* 2005: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag. Innovationen, Experimente, Impulse, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden: Nomos, 343-366.
- Ehrhart, Hans-Georg* 2004: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“? Konzepte zur EU-Sicherheitspolitik nach dem Irak-Krieg, in: Varwick, Johannes/Knelangen, Wilhelm (Hrsg.): Neues Europa, alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess, Opladen: Leske + Budrich, 149-163.
- ESS (2003): Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>
- Europäische Kommission* 2007: Standard Eurobarometer 67. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_de.pdf)>.
- Europäischer Rat* 1999a: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Köln, 3. und 4. Juni 1999.
- Europäischer Rat* 1999b: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Helsinki, 10. und 11. Dezember 1999.
- Europäischer Rat* 2003: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Thessaloniki, 19. und 20. Juni 2003.
- Fiebig, Rüdiger/Bulmahn, Thomas* 2007: Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
- Fröhlich, Stefan* 2008: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gareis, Sven Bernhard* 2005: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Grieco, Joseph* 1996: State Interests and Institutional Rule Trajectories. A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union, in: Security Studies, 5, 3, 261-306.
- Haftendorn, Helga* 1986: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Hilz, Wolfram* 2005: Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern, Paderborn u. a.: Schöningh.
- Howorth, Jolyon* 2007: Security and Defence Policy in the European Union, Basingstoke: Palgrave.
- Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai* (Hrsg.) 2005: Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter* (Hrsg.) 2007: Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden: Nomos.

- Jünemann, Anette/Knodt, Michèle* (Hrsg.) 2007: Externe Demokratieförderung der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos.
- Kaim, Markus* 2007: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990-2005), Baden-Baden: Nomos.
- Knelangen, Wilhelm* 2006: Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen, in: Gareis, Sven Bernhard/Klein, Paul (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaften, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 112-124.
- Lindstrom, Gustav* 2007: Enter the EU Battlegroups (EU-ISS Chaillot Paper No. 97), Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Lippert, Barbara* 2007: Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion. Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen (Internationale Politikanalyse, Juli 2007), Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Maull, Hanns W.* 2001: Außenpolitische Kultur, in: Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 645-672.
- Meiers, Franz-Josef* 2005: Die „NATO Response Force“ und die „European Rapid Reaction Force“. Kooperationspartner oder Konkurrenten?, in: Varwick, Johannes (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen: Verlag Barbara Budrich, 119-138.
- Meiers, Franz-Josef* 2006: Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000, Paderborn u. a.: Schöningh.
- Meyers, Reinhard* 1995: Von der Globalisierung zur Fragmentierung? Skizzen zum Wandel des Sicherheitsbegriffs und des Kriegsbildes in der Weltübergangsgesellschaft, in: Kevenhörster, Paul/Woyke, Wichard (Hrsg.): Internationale Politik nach dem Ost-West-Konflikt, Münster: Agenda, 33-82.
- Meyers, Reinhard* 1997: Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundwissen Politik, 3. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 313-434.
- Mölling, Christian* 2007: EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU (Diskussionspapier der FG 2, 2007/05), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca: Cornell University Press.
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela* 2007: Europapolitik als Staatsraison, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 467-490.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela et al.* 2002: Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Opladen: Leske + Budrich.
- Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin* 2007: Vernetzte Kontrolle. Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr (SWP-Studie S 27), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 35-42.
- Nuttall, Simon J.* 1992: European Political Co-operation, Oxford: Clarendon Press.
- Pierson, Christopher* 1996: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies, 29, 123-163
- Regelsberger, Elfriede* 2004: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden: Nomos.
- Regelsberger, Elfriede* 2007a: Die vertraglichen Grundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Angebotsvielfalt und Wachstumstrends, in: Jopp, Mathias/Schlöter, Peter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden: Nomos, 33-57.

- Regelsberger, Elfriede* 2007b: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Das Regelwerk im Praxistest, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden: Nomos, 59-90.
- Rummel, Reinhardt* 1982: Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl am Rhein/Straßburg: N.P. Engel Verlag.
- Rummel, Reinhardt* 2006a: Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention (SWP-Studie S 16), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Rummel, Reinhardt* 2006b: Deutscher Einfluss auf den Aufbau ziviler Krisenintervention der EU (Diskussionspapier der FG 2, 2006/03), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schmalz, Uwe* 2004: Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmalz, Uwe* 2007: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Ehrhart, Hans-Georg et al. (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 92-107.
- Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe* (Hrsg.) 2002: Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn: Europa Union Verlag.
- Steinmeier, Frank-Walter* 2007: „Zivilmacht mit Zähnen“. Die EU in Krisenregionen, in: Süddeutsche Zeitung, 8. Februar 2007.
- Varwick, Johannes* 1998: Sicherheit und Integration in Europa. Zur Renaissance der Westeuropäischen Union, Opladen: Leske + Budrich.
- Varwick, Johannes* 2007: Nordatlantische Allianz, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 763-778.
- Wagner, Wolfgang* 2007: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 143-168.
- Wagner, Wolfgang/Hellmann, Gunther* 2003: Zivile Weltmacht? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 569-596.
- Wessels, Wolfgang* 2008: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Woyke, Wichard* 2004: Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem fasst wieder Tritt, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.