

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte
des klassischen Intergouvernementalismus

Von Gregor Handrich

Icer Papers on European
Governance

Vol. I, No. 4/2015

ISSN 2409-5133

Contact:
Gregor Handrich
E-Mail: Gregor.Handrich@student.uibk.ac.at

ICER – Innsbruck Center for European Research
Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration
University of Innsbruck
Dept. of Political Science – Universitätsstrasse 15 – AT 6020 Innsbruck
Homepage: www.icer.at
E-Mail: info@icer.at
Andreas Maurer
Layout: Isabella Kieber
© ICER

ISSN 2409-5133

Abstract

Das sicherheits- und verteidigungspolitische Handeln der Europäischen Union (EU) und ihrer direkten Vorgängerorganisationen gilt als besonders schwach vergemeinschaftetes Politikfeld. Der klassische Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann könnte mit seiner staatszentrierten Haltung der Erklärung dieses Umstands dienen. Der vorliegende Beitrag hinterfragt dieses Erklärungspotential. Dazu werden zuerst zentrale Hypothesen zur Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus dem klassischen Intergouvernementalismus abgeleitet. In weiterer Folge werden diese anhand einer Zusammenfassung der Ereignisse hin zur Etablierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU – unter besonderer Betrachtung der Einflussnahme der Mitgliedstaaten – überprüft. Die Untersuchung weist auf ein solides Erklärungspotential des klassischen Intergouvernementalismus in diesem Politikfeld hin: So bleiben die Nationalstaaten tatsächlich die zentralen Akteure in Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten innerhalb der EU. Der Grund für die weitgehende Verhinderung einer Vergemeinschaftung liegt jedoch weniger im Charakter des Politikfelds als zentraler Bereich nationaler Souveränität (High Politics) als vielmehr in individuellen nationalen Interessenlagen.

The European Union's (EU) and its direct predecessors' action regarding security and defence matters is considered an especially weakly communitised policy field. With its state-centered stance, Stanley Hoffmann's classical intergovernmentalism might serve to explain this situation. The contribution at hand brings this explanatory potential into question. To this end, central hypotheses concerning the evolution of security and defence policy are first deduced from classical intergovernmentalism. In further consequence, they are tested on the basis of a summary of the events leading to the establishment of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP), with special consideration of the member states' exertion of influence. The investigation points towards a solid explanatory potential of classical intergovernmentalism in this policy field: Indeed, nation states remain the central actors of security and defence matters within the EU. However, communitisation has not so much been largely prevented due to the policy field's nature as a key area of national sovereignty (High Politics), but rather due to individual configurations of national interests.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (EU) und ihrer direkten Vorgänger gilt als eines der am wenigsten vergemeinschafteten Politikfelder. Trotzdem hat es Entwicklungen hin zu gemeinsamen Institutionen gegeben, die – vielleicht sogar aufgrund ihres bislang rein koordinierenden Charakters – eine vorsichtige Entwicklung weg von der einzelstaatlichen Politik in diesem Bereich eingeleitet haben.¹

Der klassische Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann schreibt der europäischen Integration – vor allem in ‚sensiblen‘ Bereichen wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – einen vorrangig intergouvernementalen Charakter zu. Trotz aller Zugeständnisse und Weiterentwicklungen der EU ist es gerade diese staatszentrierte Wurzel der Theorie, auf welche in der theoretischen Weiterentwicklung – vor allem in Richtung des liberalen Intergouvernementalismus – zurückgegriffen wird.² In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik scheint dies auf den ersten Blick kein Problem darzustellen, denn schließlich ist dieses Feld bis heute weitgehend intergouvernemental geregelt.³ Dabei bleibt die Frage aufrecht, inwiefern sich die Aussagen des klassischen Intergouvernementalismus auch tatsächlich noch auf die Weiterentwicklungen in Form der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU anwenden lassen. Sind sie noch aktuell?

¹ Vgl. Diedrichs (2012), S. 35.

² Vgl. Steinhilber (2012), S. 141.

³ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 316.

1.2 Zielsetzung

Ziel dieses Beitrags ist es, die zentralen Erklärungsmuster des klassischen Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann in Bezug auf die Entwicklung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Handelns der EU und ihrer Vorgängerorganisationen in Richtung der GSVP einem Realitätstest zu unterziehen. Die Konzentration auf einen Einzelfall wie z. B. eine Vertragsverhandlung würde dabei – so die Ansicht, die diesem Beitrag unterliegt – den Blick zu stark verengen bzw. einzelne Aspekte wie das Kontinuum des Einflusses nationaler Interessen verkürzen. Deshalb soll die Gesamtentwicklung hin zur GSVP einbezogen werden.

Daher ist dieser Beitrag an folgender zentraler Forschungsfrage ausgerichtet:

- Inwiefern lässt sich die Entwicklung der GSVP durch den Intergouvernementalismus erklären?

Zu ihrer Beantwortung dienen folgende forschungsleitende Fragen:

- Welche zentralen Hypothesen lassen sich aus dem ‚klassischen‘ Intergouvernementalismus zur Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ableiten?
- Wie beeinflussten die Nationalstaaten die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und ihrer Vorgängerorganisationen?

1.3 Argumentationsgang

Jeder der beiden forschungsleitenden Fragen wird ein eigenes Kapitel gewidmet. Dabei steckt das Theoriekapitel zum Intergouvernementalismus den Erwartungshorizont der Ereignisse ab; legt also dar, welche Handlungsweisen von welchen Akteuren zu erwarten sind. Hier werden Hypothesen aufgestellt, welche erst in Zusammenschau mit den realen Ereignissen überprüft werden können. Auf dem Erwartungshorizont des Theoriekapitels aufbauend legt das folgende deskriptive Kapitel dar, wie es zur Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU kam. Der Fokus liegt dabei auf der – durch den Intergouvernementalismus betonten – Einflussnahme der Nationalstaaten. In der Schlussbetrachtung werden schließlich die theoretischen Erwartungen und realen Beobachtungen verknüpft. Die Bestätigung bzw.

Verneinung der zuvor aufgestellten Hypothesen führt zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage.

Die Argumentation stützt sich hauptsächlich auf zusammenfassende Sekundärliteratur zur Thematik, greift aber in ausgewählten Fällen – zur Verdichtung der Aussagekraft – auf Aussagen der Primärtexte zurück.

2 Hypothesen des klassischen Intergouvernementalismus

Welche zentralen Hypothesen lassen sich aus dem ‚klassischen‘ Intergouvernementalismus zur Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ableiten? Im Zentrum der Betrachtung stehen die Aspekte der Staatszentrierung, der High Politics und des nationalen Interesses.

2.1 Staatszentrierung

Der klassische Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann wurde in der Literatur als Gegenpol zum Neo-Funktionalismus mit seinen Vertretern wie Ernst B. Haas betrachtet.⁴ Gehen neo-funktionalistische Theoriekonstrukte von einem durch Spill-over-Prozesse zunehmenden Grad an politischer Integration Europas – und somit einer Entmachtung der Nationalstaaten – aus,⁵ so steht beim klassischen Intergouvernementalismus die Aussage im Mittelpunkt, dass die Nationalstaaten weiter die zentralen Akteure der europäischen Integration wären. Der Neo-Funktionalismus – so Hoffmann – habe nationalistische Haltungen und die zentrale Position staatlicher Akteure glatt beiseitegeschoben.⁶ Es geht also weiterhin um „[...] *the ways in which* [...] *the state acts* [...] *as a shaper* [...]“⁷ Die wichtigen Entscheidungen würden von den nationalen Regierungen getroffen.⁸ In Hinblick auf die Primärrechtsentwicklung der EU wurde dabei auf das ‚Nadelöhr‘ intergouvernementaler Verhandlungen verwiesen, wo alle Modifikationen der Vertragswerke von der einstimmigen Zustimmung der nationalen

⁴ Vgl. Bieling (2012), S. 79.

⁵ Vgl. Rosamond (2000), S. 65.

⁶ Vgl. Rosamond (2000), S. 78.

⁷ Hoffmann (1982), S. 27.

⁸ Vgl. Bieling (2012), S. 77.

Regierungen abhängen.⁹ Wenn Integrationsfortschritte tatsächlich stattfänden, wären sie weniger auf Spill-over-Prozesse als auf bewusste politische Entscheidungen der Regierungen gegründet, welche eine Weiterentwicklung stets blockieren könnten.¹⁰

Die erste Hypothese in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik lautet daher:

H1: Die Staaten bleiben die zentralen Akteure der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU.

2.2 High Politics

Hoffmann wies darauf hin, dass die von Haas beschriebenen Spill-over-Prozesse der europäischen Integration den Kernbereich der nationalen Souveränität grundsätzlich unangetastet ließen.¹¹ Seine Unterscheidung zwischen High und Low Politics,¹² also die unterstellte Dichotomie zwischen vor allem strategisch zentralen Entscheidungen, welche die nationale Souveränität antasteten, und weniger konfliktreichen Gebieten wie der wirtschaftlichen Integration sollte die Grenzen der Integration aufzeigen. Die Staaten seien bemüht und durchaus dazu imstande, die nationale Souveränität zu schützen:¹³ Gegenüber Integrationsversuchen wären die High Politics weitgehend immun.¹⁴

Daraus ergibt sich folgende Hypothese:

- **H2: Die Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird aufgrund ihres Charakters als zentraler Bereich nationaler Souveränität (High Politics) verhindert.**

2.3 Nationales Interesse

Selbst wenn die Spill-over-Prozesse von der nationalen Souveränität abprallen, so gäbe es zumindest die Möglichkeit eines Delegierens bestimmter Entscheidungsprozesse zur gemeinsamen Koordination, während die Zügel der

⁹ Vgl. Bieling (2012), S. 85.

¹⁰ Vgl. Bieling (2012), S. 87.

¹¹ Vgl. Bieling (2012), S. 79.

¹² Vgl. Hoffmann (1966), S. 882.

¹³ Vgl. Bieling (2012), S. 86.

¹⁴ Vgl. Rosamond (2000), S. 77.

endgültigen Entscheidung weiter in nationalstaatlicher Hand blieben: Versteht man die teilweise Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik weniger als Souveränitätsübertragung denn als eine begrenzte Zusammenlegung, als ‚pooling‘ von Kompetenzen, könnte dies die Position des Nationalstaats durch Verminderung von Reibungswiderständen sogar noch stärken.¹⁵ Dies hinge jedoch davon ab, ob ein derartiges Delegieren aus Sicht der einzelnen Staaten als ratsam erschiene, ob es – so Hoffmann – im ‚nationalen Interesse‘, dem „*national interest*“¹⁶ läge. Abhängig davon, wie die für die Außenpolitik verantwortlichen Politiker die nationale Situation eines Landes wahrnahmen, interpretierten und in politische Strategien transformierten, würde das nationale Interesse formuliert.¹⁷

Auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bezogen lässt sich folgende Hypothese ableiten:

- **H3: Ein Delegieren von Aufgaben im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik an die EU erscheint den Staaten – im Sinne eines nationalen Interesses – nur in begrenztem Rahmen ratsam.**

3 Sicherheits- und verteidigungspolitischer Integrationsprozess

Wie beeinflussten die Nationalstaaten die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und ihrer Vorgängerorganisationen? Die Argumentation gliedert sich in die Phasen des Scheiterns von EVG und EPG, des Ausweichens auf WEU und NATO als Alternative, die Entwicklungsphase der GASP und schließlich den Weg zur GSVP.

3.1 Scheitern von EVG und EPG

Den ersten Versuch der Nachkriegszeit zum Aufbau einer integrierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik Westeuropas bildete das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), deren Konzept auf dem Plan des französischen

¹⁵ Vgl. Bieling (2012), S. 85.

¹⁶ Hoffmann (1966), S. 867.

¹⁷ Vgl. Bieling (2012), S. 84.

Premierministers Pleven fußte. Das Ziel dieser Gemeinschaft sollte eine gemeinsame Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister sein. Der entsprechende Vertrag wurde im Mai 1952 von den Vertretern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) unterzeichnet.¹⁸ Für Deutschland bot sich durch die EVG die Aussicht auf die von den USA geforderte Wiederbewaffnung, wobei Alleingänge durch gemeinsame Strukturen verhindert werden sollten. Frankreich fürchtete dagegen um die Eigenständigkeit seiner Armee, weshalb die Entwicklung im Parlament auf Kritik stieß.¹⁹ Vor dem Hintergrund der französischen Niederlage in Indochina, aber auch eines neuen Kurses der Moskauer Regierung nach dem Tod Stalins sollte die militärische Souveränität Frankreichs nicht aufgeweicht werden.²⁰ Daher scheiterte die Ratifizierung des EVG-Vertrags im März 1954 in der französischen Nationalversammlung.²¹

Parallel zur Entwicklung der EVG verlief der geplante Aufbau der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), für welche die Außenminister der EGKS im September 1952 den Startschuss gaben. Der im Folgejahr vorgelegte Verfassungsentwurf der EPG wies besonders supranationale Züge auf und sollte einen Überbau für EGKS und EVG bilden, aber auch Kompetenzen in weiteren Feldern wie der Außen- und Wirtschaftspolitik erhalten. Die Bitte Frankreichs im März 1954, die Verhandlungen zu vertagen, bedeutete deren Ende: Man hatte sich nicht auf den Umfang des nationalen Souveränitätsverzichts einigen können. Die europäische Einigung wurde fortan in Form der sektoriellen Integration fortgesetzt²² und beschränkte sich vorrangig auf die Schaffung des gemeinsamen Marktes, während Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik vorerst ausgeklammert blieben.²³ Das Scheitern der EVG und EPG ging auf nationale Vorbehalte zurück. Mit der Befürchtung des Souveränitätsverlusts ließ die Nationalversammlung eine vorgesehene Komplettergemeinschaft der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EGKS-Mitgliedstaaten platzen. Es muss allerdings darauf verwiesen werden, dass die Regierungsvertreter im Fall der EVG einer Integration bereits zugestimmt hatten und es schließlich erst der Ratifizierungsprozess war, der das Projekt – weniger in Hinblick auf

¹⁸ Vgl. Weidenfeld (2014), S. 16.

¹⁹ Vgl. Hellmann/Wagner/Baumann (2014), S. 91.

²⁰ Vgl. Kronenberg (2009), S. 18.

²¹ Vgl. Weidenfeld (2014), S. 17.

²² Vgl. Weidenfeld (2014), S. 16f.

²³ Vgl. Diedrichs (2012), S. 27.

eine generelle Ablehnung des Souveränitätsverlusts als im Kontext der spezifischen nationalen Lage Frankreichs – zu Fall brachte.

3.2 WEU und NATO als Alternative

Parallel zur erwähnten sektoriellen Integration der westeuropäischen Politik wurde auf alternative Mittel zur gewünschten militärischen Einbindung Westdeutschlands hingewirkt. So erreichten Großbritannien und die USA eine Einbindung Deutschlands in die NATO, der alle Einheiten der künftigen Bundeswehr unterstellt werden sollten. Frankreich dagegen machte sich für eine Aufnahme der Bundesrepublik in die 1948 aus dem einst gegen Deutschland gerichteten Brüsseler Pakt hervorgegangene Westeuropäische Union (WEU) stark, deren Beistandsklausel noch weiter ging als jene des Nordatlantikvertrags. Im Mai 1955 trat Deutschland beiden Bündnissen bei.²⁴

Die mit der deutschen Wiederbewaffnung und –Einbindung einhergehende Stärkung von Institutionen bzw. Bündnissen außerhalb der Gemeinschaftsverträge der EU-Vorgängerorganisationen sollte die weitgehende Auslagerung sicherheits- und verteidigungspolitischer Aspekte bis zum Ende des Kalten Krieges zementieren: Während es bei der WEU, welche bis in die 1990er Jahre eigentlich nur virtuell bestand,²⁵ anfangs besonders um die Befriedigung französischer Rüstungskontrollbedürfnisse gegenüber Deutschland und um den Beitritt Deutschlands zum nordatlantischen Bündnis ging, machte vor allem die Konzentration auf die NATO eine Europäisierung dieses Politikfelds lange Zeit unmöglich. Das zeigt sich auch im Scheitern der französischen Fouchet-Pläne Anfang der 1960er Jahre,²⁶ obwohl diese Vorschläge zu einer gesteigerten Integration der EWG-Staaten – auch im verteidigungspolitischen Bereich – hauptsächlich intergouvernementale Eigenschaften aufwiesen.²⁷

Von einer Alternativ-Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik außerhalb der EGKS bzw. Europäischen Gemeinschaften konnte in dieser Phase keine Rede sein. Die Beistandsverpflichtungen im Rahmen von WEU und NATO bedeuteten keine Auflösung der nationalstaatlichen Kontrolle. Dies schien der französischen Seite

²⁴ Vgl. Kronenberg (2009), S. 18.

²⁵ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 212.

²⁶ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 306.

²⁷ Vgl. Kronenberg (2009), S. 21.

entgegenszukommen, erschienen doch auch die Fouchet-Pläne in einer Zeit, in der Frankreich unter Charles de Gaulle mit der ‚Politik des leeren Stuhls‘ einer zunehmenden Vergemeinschaftung – und damit einem angenommenen Souveränitätsverlust – entgegenzuwirken suchte.²⁸ Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass damit engere Bindungen als im Falle einer ‚kompletten‘ sicherheits- und verteidigungspolitischen Autarkie der Nationalstaaten vorherrschten. Im Falle Deutschlands – mit seinen weiterhin aufrechten alliierten Vorbehaltsrechten²⁹ – wäre eine solche Autarkie in der damaligen Lage auch kaum denkbar gewesen. So erscheint diese Form der Einbindung gerade als jener kleinste gemeinsame Nenner, der sich unter den verschiedenen nationalen Interessenlagen durchsetzen ließ.

3.3 Aufbau der EPZ

Eine vorsichtige Integration der Außenpolitik wurde nach dem Rücktritt Charles de Gaulles mit der Vorbereitung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) 1969 angestoßen. In den sechsmonatigen Treffen der Außenminister, wie sie im Davignon-Report von 1970 vorgesehen wurden, sollte ein Koordinierungsprozess auf den Weg gebracht werden.³⁰ Die Resultate dieses Prozesses blieben bis in die 80er Jahre hinein rechtlich unverbindlich,³¹ es wurde aber darauf hingewiesen, dass trotz des intergouvernementalen Charakters dieser Phase „[...] *eine Tendenz zur Intensivierung zwischenstaatlicher Kooperation durch eine Ausweitung auf neue Bereiche der Zusammenarbeit* [...]“³² eingeleitet wurde. Im Laufe der Zeit erwies sich die EPZ jedoch als unzureichendes Mittel der Koordination. So kam es zwar zu zahlreichen gemeinsamen Deklarationen, eine wirksame Koordination nationaler Standpunkte, die unter Umständen zu glaubwürdigen Sanktionen führen könnte, blieb jedoch aus. Das zeigte sich im Falle der Invasion der Sowjetunion in Afghanistan 1979 sowie während des Zerfalls Jugoslawiens in den frühen 1990ern.³³ Dies änderte sich auch durch die Tatsache nicht, dass mehrere

²⁸ Vgl. Kronenberg (2009), S. 21.

²⁹ Vgl. Kronenberg (2009), S. 17.

³⁰ Vgl. Lindstrom (2012), S. 14.

³¹ Vgl. Regelsberger (2014), S. 288.

³² Weidenfeld (2014), S. 21.

³³ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 213.

pragmatische Anpassungen der EPZ³⁴ wie ihre vertragliche Verankerung im Rahmen der 1986 beschlossenen und 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte vorgenommen und sie in den 80er Jahren so erstmals zur Koordination über bestimmte Sicherheitsaspekte genutzt wurde.³⁵ Schuld an dieser mangelhaften Koordination war vor allem der anhaltende Widerstand Großbritanniens unter Premierministerin Thatcher, während „[...] *das deutsch-französische Tandem Kohl/Mitterrand* [...]“³⁶ auf eine Weiterentwicklung von EPZ und Europäischen Gemeinschaften hinzuwirken suchte.³⁷

Die EPZ sollte einen ersten Schritt in Richtung gemeinsamer Entscheidungen der EG-Mitglieder in außenpolitischen Fragen darstellen. Angesichts der anfänglichen Blockadesituation der Politik des leeren Stuhls scheint es einzuleuchten, dass die Konsensbereitschaft dabei vorerst gering war. Bedenkt man den anhaltenden Widerstand einzelner Staaten, welche ihre nationalen Interessen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu wahren suchten und die zuvor vollzogene Integration von WEU und NATO als ausreichend erachteten, erscheint der anhaltende, strikt intergouvernementale Charakter der EPZ verständlich.

3.4 Entwicklung der GASP

Aufbauend auf den Erfahrungen und Voraussetzungen der EPZ kam es mit dem 1992 verabschiedeten und 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht neben zahlreichen anderen Neuerungen auch zur Einrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In Form der GASP und der Justiz- und Innenpolitik (JIP) wurde das politische Erbe der EPZ in die EU integriert. Der Rat der EU erhielt dadurch erstmals konkrete Instrumente zur Koordinierung, deren Fehlen die EPZ verhältnismäßig handlungsunfähig hatte erscheinen lassen.³⁸ Vor allem die explizite Darstellung von GASP und JIP als zweite und dritte Säule der EU betonte durch die Trennung von der auf supranationale Strukturen ausgerichteten EG ihren intergouvernementalen Charakter.³⁹

³⁴ Vgl. Regelsberger (2014), S. 289.

³⁵ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 305.

³⁶ Kronenberg (2009), S. 31.

³⁷ Vgl. Kronenberg (2009), S. 31.

³⁸ Vgl. Weidenfeld (2014), S. 32f.

³⁹ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 38.

Die Implikationen, welche sich aus der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die GASP „[...] in allen Bereichen zu entwickeln,“⁴⁰ in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ergaben, wurden jedoch nur sehr zurückhaltend angegangen. Die Rechnung erhielt man im Scheitern des EU-Krisenmanagements in Bosnien-Herzegowina bzw. in der Erkenntnis, dass die EU weiterhin keine verteidigungspolitischen Mittel besaß. Die Mitgliedstaaten reagierten mit einer Ersatzlösung. So wurde im 1997 beschlossenen und 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam die WEU zum Bestandteil der EU gemacht und expandiert.⁴¹ Mittels der konstruktiven Enthaltung im Rat wurde die Möglichkeit geschaffen, sich gemeinsamen Aktionen zu entziehen, ohne Beschlüsse zu verhindern. Machten die sich enthaltenden Mitgliedstaaten, ein Drittel der Unionsbevölkerung aus, konnte es zu keinem Beschluss kommen.⁴² Durch die Integration der WEU gehörte mit den Petersberg-Aufgaben zwar ein Aufgabenkatalog von humanitären Aufgaben, Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden und sogar friedensschaffenden Aufgaben zum Ambitionshorizont der EU, jedoch blieb diese Zielsetzung weitgehend virtuell.⁴³ Der Grund für diese unbefriedigende Lösung lag in den unterschiedlichen Interessenlagen: Staaten wie Großbritannien bevorzugten eine militärische Anbindung an die NATO, wogegen andere wie Deutschland und vor allem das von 1966 bis 2009 nicht in die Militärstrukturen der NATO integrierte Frankreich eine kontinentaleuropäische Lösung anstrebten. Selbst die WEU-Integration schien anfangs ein wackeliges Ziel darzustellen, drohte sie doch in den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag am kategorischen Nein der Briten zu scheitern. Diese hatten eine WEU-Integration mit Rücksicht auf ihre NATO-Orientierung bereits in mehreren Regierungskonferenzen der 90er Jahre blockiert.⁴⁴ Erst der bilaterale britisch-französische Gipfel von St. Malo 1998 brachte mit seiner Festlegung auf eine europäische Verteidigung ein Einlenken Großbritanniens unter Premierminister Blair,⁴⁵ auch begründet mit der britischen Ambition auf einen nationalen Führungsanspruch in Europa.⁴⁶ Die Stärkung der WEU blieb aber angesichts der unterschiedlichen nationalen Interessen der kleinste

⁴⁰ Weidenfeld (2014), S. 33.

⁴¹ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 307.

⁴² Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 216.

⁴³ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 212.

⁴⁴ Vgl. Diedrichs (2012), S. 33.

⁴⁵ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 212f.

⁴⁶ Vgl. Diedrichs (2012), S. 29.

gemeinsame Nenner.⁴⁷ An diesem Minimalismus konnte auch die Einführung des Amtes des Hohen Vertreters der GASP als Repräsentant der Außenpolitik der EU⁴⁸ nicht hinwegtäuschen. Die zurückhaltende Zusammenführung nationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitik blieb in der Entwicklung der GASP weiterhin von nationalen Interessen beeinflusst. Zwar war man im Angesicht offenkundiger Verfahrensmängel bereit, äußerliche Zugeständnisse zu machen, diese änderten aber wenig am intergouvernementalen Charakter der Politik. Vielmehr wurden die Koordinationsinstrumente gestärkt und die Abstützung auf die WEU als Ersatzlösung beschlossen. Vor allem die nordatlantische Ausrichtung der nationalen Interessen von Staaten wie Großbritannien machte einen weitergehenden Konsens lange Zeit unmöglich.

3.5 Aufbau der GSVP

Obwohl die britische Kehrtwende um St. Malo den Weg in Richtung einer europäisch geprägten Sicherheits- und Verteidigungspolitik geebnet hatte, sollten die auf die WEU begrenzten Ambitionen der EU in den folgenden Jahren ihre Schwächen offenbaren. Vor allem die Abhängigkeit von den USA im Kosovo-Konflikt ab 1998 und die US-amerikanische Neuorientierung nach dem Kalten Krieg erhöhten den Druck zu einer europäischen Repositionierung.⁴⁹ Die Gipfeltreffen des Europäischen Rats von Köln und Helsinki ließen daraus 1999 konkrete Bestrebungen erwachsen: Das festgeschriebene Planziel, das Headline Goal 2003, sollte mit Hilfe freiwilliger Beiträge der Mitgliedstaaten zu europäischen Eingreifkräften führen. Die neuen sicherheitspolitischen Gremien der EU kamen dabei in Analogie zu NATO-Strukturen zustande.⁵⁰ Der Europäische Rat von Feira legte 2000 auch zivile Kapazitätsziele für das europäische Krisenmanagement fest.⁵¹ Der 2001 unterzeichnete und 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza ließ schließlich die Passagen bezüglich der 2011 gänzlich aufgelösten WEU aus dem EU-Vertragswerk verschwinden und machte die Union so für die Erfüllung der Petersberg-Aufgaben

⁴⁷ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 307.

⁴⁸ Vgl. Weidenfeld (2014), S. 35.

⁴⁹ Vgl. Diedrichs (2012), S. 28f.

⁵⁰ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 305.

⁵¹ Vgl. Lindstrom (2012), S. 14.

zuständig.⁵² Der Nizza-Vertrag stellte daher den Beginn der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) dar. Nominelle Beistandsverpflichtungen, welche die nationale Souveränität prinzipiell aufweichen konnten, wurden damals zwar festgelegt,⁵³ aber durch Ausnahmeregelungen bezüglich der Neutralität oder Verpflichtungen in Bündnissen wie der NATO wieder aufgeweicht.⁵⁴ Das neu geschaffene Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) sollte die EU bei der Durchführung der ESVP unterstützen.⁵⁵ Die ersten EU-Missionen im Rahmen der ESVP begannen 2003, wobei sie mit der Entstehung der Berlin-Plus-Vereinbarung zur Nutzung von NATO-Strukturen durch EU-Missionen⁵⁶ und der Schaffung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 einhergingen, deren Bedrohungsanalyse vor allem im Kontext mit der amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) von 2002 und dem Irak-Krieg 2003 zu verstehen war.⁵⁷ In Folge der Terroranschläge von Madrid sollte 2004 neben der Beistandsklausel auch die Solidaritätsklausel Eingang in die Verträge finden. Hierin wurde anlässlich eines Ansehens durch den betroffenen Mitgliedstaat im Falle eines Terroranschlags, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen gemachten Katastrophe Solidarität mit allen Mitteln versprochen. Jedoch sprachen die Verträge nur von allen ‚zur Verfügung stehenden Mitteln‘, was implizierte, dass die Beurteilung der Verfügbarkeit der Mittel weiterhin in der Hand der einzelnen Mitgliedstaaten läge. Außerdem blieb eine einstimmige Entscheidung weiterhin notwendig.⁵⁸

Der Konvent 2002-2003 und die folgende Regierungskonferenz, in deren Anschluss es im Oktober zur Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa kam, sollten die vertragliche Entwicklung der ESVP revolutionieren. Trotz des Scheiterns des Verfassungsvertrags an ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurden seine Kernbestimmungen in diesem Bereich fast vollständig in den 2007 unterzeichneten und 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrag übernommen.⁵⁹ Zahlreiche organisatorische Neuerungen gingen damit in die Vertragstexte ein, von denen

⁵² Vgl. Diedrichs (2012), S. 33.

⁵³ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 306.

⁵⁴ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 215.

⁵⁵ Vgl. Diedrichs (2012), S. 33.

⁵⁶ Vgl. Rehl (2012), S. 55.

⁵⁷ Vgl. Biscop (2012), S. 18f.

⁵⁸ Vgl. Diedrichs (2012), S. 44.

⁵⁹ Vgl. Diedrichs (2012), S. 33f.

hier nur einige genannt werden: Neben der formellen Auflösung der Säulenstruktur der EU wurde die ESVP in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt. Die Ämter des Hohen Vertreters der GASP und des EU-Außenkommissars wurden zum Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik verschmolzen. Als Teil der GASP blieb die GSVP aber weiter intergouvernemental. Die zentralen Akteure blieben der Europäische Rat und der Rat der EU.⁶⁰ Hier herrschte weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip.⁶¹ Das Europäische Parlament (EP) erhielt zwar Informations- und Anhörungsrechte gegenüber dem Hohen Vertreter, konnte aber nur begrenzt – wie in Form der Budgetierung von GSVP-Missionen durch den EU-Haushalt – Einfluss nehmen.⁶² Da operative Ausgaben mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen jedoch aus diesem Budgetierungsprozess ausgeklammert wurden,⁶³ sollten sich die Möglichkeiten des EP zur Einflussnahme stark in Grenzen halten. Neu war auch die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten im Bereich der GSVP. Jedoch wurde diese bislang nicht genutzt.⁶⁴ Dass die Möglichkeiten gemeinsamer Aktionen im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Lissabon zunahm, zeigt auch die Entscheidung Dänemarks, sich – mittels der Festlegung in einem der Protokolle – aus der GSVP, solange militärische Implikationen darin vorkommen, auszunehmen.⁶⁵

Der Schwung, der nach St. Malo zu einem gemeinsamen Vorgehen der EU in Form der GSVP führen sollte, erschien als ein bedeutsamer Schritt in Richtung Vergemeinschaftung. Zu leicht könnte dabei aber übersehen werden, dass die Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter intergouvernemental geregelt wurde. Die ‚Schattenseiten‘ der Integration zeigten sich vor allem in ihren Resultaten: Zwar bestand offiziell Konsens zur gemeinschaftlich koordinierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik, jedoch blieb es in der Realität bei der reinen Deklaration hoher Ambitionen, während die tatsächliche Priorität der GSVP für die Mitgliedstaaten gering war.⁶⁶ Die zivilen und militärischen

⁶⁰ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 214f.

⁶¹ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 216.

⁶² Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 214f.

⁶³ Vgl. Diedrichs (2012), S. 78.

⁶⁴ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 316.

⁶⁵ Vgl. Diedrichs (2012), S. 34.

⁶⁶ Vgl. Ondarza/Overhaus (2013), S. 101.

Headline Goals mit ihren hoch gegriffenen Ambitionen wurden nie erreicht.⁶⁷ Darüber kann auch die Einrichtung der weitaus kleineren EU-Battle Groups nicht hinwegtäuschen, denn schließlich wurden sie bislang nie eingesetzt.⁶⁸ Die Folge waren eine anhaltende Abhängigkeit von NATO-Strukturen⁶⁹ und Alleingänge wie z. B. im Fall der Interventionen in Libyen 2011⁷⁰ und Mali 2013.⁷¹ Im Fall des real vorhandenen Krisenmanagements der EU wurde der Erfolg der GSVP – so die Kritik – lange bloß an der Zahl ihrer Operationen gemessen, welche sich noch dazu oft durch ihren zweifelhaften Mehrwert auszeichneten.⁷² Als zentrale Gründe für diese Schwächen der GSVP wurden nicht nur unterschiedliche strategische Interessen bzw. historische Allianzen, sondern vor allem auch nationale Budgetlagen genannt.⁷³ Dagegen kam es zu mehreren zwischenstaatlichen Kooperationen wie z. B. im Rahmen des Weimarer Dreiecks oder des Gent-Prozesses.⁷⁴ Neben dem oft bestrittenen Konkurrenzverhältnis der GSVP zur NATO entstand so ein neues Spannungsverhältnis gegenüber bi- und multilateralen Abkommen.⁷⁵ Trotz der formellen Einrichtung der GSVP und der Beistands- sowie Solidaritätsklausel blieb die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU eine hauptsächlich intergouvernementale Angelegenheit. Die Mitgliedstaaten waren zwar bereit, der Einrichtung zahlreicher organisatorischer Strukturen in diesem Politikfeld zuzustimmen, letztlich sollten diese aber eher eine Unterstützung des intergouvernementalen Entscheidungsprozesses darstellen, während die Headline Goals, welche vielleicht zu einer erhöhten Teilnahmereitschaft der Mitgliedstaaten aufgrund des schieren Vorhandenseins der Mittel hätten führen können, an ihrer mangelnden Realisierung scheiterten. Eine weitergehende vertragliche Vergemeinschaftung ging aus Sicht der jeweiligen nationalen Interessenlagen bislang zu weit: *„Die Mitgliedstaaten sind weiterhin die dominanten Akteure.“*⁷⁶

⁶⁷ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 307.

⁶⁸ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 314.

⁶⁹ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 216.

⁷⁰ Vgl. www.handelsblatt.com/politik/international/nationale-alleingaenge-diplomatisches-chaos-laehmt-europas-libyen-strategie-3936344.html [01.03.2015].

⁷¹ Vgl. www.faz.net/aktuell/politik/ausland/militaereinsatz-in-mali-hollandes-alleingang-12023022.html [01.03.2015].

⁷² Vgl. Ondarza/Overhaus (2013), S. 98.

⁷³ Vgl. Pollak/Slominski (2012), S. 217.

⁷⁴ Vgl. Jopp/Jéronimo (2014), S. 316.

⁷⁵ Vgl. Diedrichs (2012), S. 36ff.

⁷⁶ Jopp/Jéronimo (2014), S. 316.

4 Schlussbetrachtung

Der ‚klassische‘ Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffmann liefert in Bezug auf die Entwicklung der GSVP mehrere Antworten, deren Kernaussagen in drei Hypothesen zusammengefasst wurden.

- **H1: Die Staaten bleiben die zentralen Akteure der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU.**

Diese Hypothese kann großteils bestätigt werden. Selbst wenn im Laufe der Zeit Institutionen zur Koordinierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschaffen wurden, blieb die abschließende Entscheidungsgewalt stets in den Händen der Nationalstaaten. Beistandsverpflichtungen wie in der WEU kamen durch deren rein virtuelles Bestehen lange kaum zur Geltung bzw. wurden im Rahmen der GASP aufgeweicht. So haben die Staaten zwar mittlerweile ein breit gefächertes Instrumentarium unterstützender Mittel, diese stellen aber keine supranationale Übernahme dieses Politikfeldes dar, und kein Staat ist dazu gezwungen, dieses Instrumentarium auch zu nutzen.

- **H2: Die Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird aufgrund ihres Charakters als zentraler Bereich nationaler Souveränität (High Politics) verhindert.**

Dieser Hypothese kann nur eingeschränkt zugestimmt werden. Schon mit der EPZ wurden Möglichkeiten geschaffen, sicherheits- und verteidigungspolitische Themen im Rahmen des gemeinschaftlichen Rahmens zu behandeln. Es kam zwar erst mit dem Vertrag von Lissabon zu einer Auflösung der klassischen Säulenstruktur der EU, was eine potenzielle – aber wohl kaum zwanghafte – Auflösung des intergouvernementalen ‚Dogmas‘ der GASP und der ehemaligen JIP impliziert, aber schon in der EPZ konnte – trotz aller Kooperationsmängel jener Phase – kaum von einer strikt isolierten Sphäre der High Politics gesprochen werden. In wiederholten vertraglichen Zielsetzungen verpflichteten sich die Staaten zu eigenen Beiträgen im Geiste der gemeinsamen Sache. Es mag sein, dass diese Beiträge meistens nur in begrenzter Form geliefert wurden, die

Selbstverpflichtungen zeigen, aber: Eine dauerhafte ‚Souveränitätsblockade‘ um der Souveränität willen lässt sich nur begrenzt feststellen.

- **H3: Ein Delegieren von Aufgaben im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik an die EU erscheint den Staaten – im Sinne eines nationalen Interesses – nur in begrenztem Rahmen ratsam.**

Viel eher als H2 lässt sich diese Hypothese bestätigen. Ob auch weitere Gründe, wie sie durch andere Integrationstheorien dargestellt werden mögen, für die mangelnde Integrationsbereitschaft der Staaten in diesem Politikfeld verantwortlich sind, sei dahingestellt: Es lassen sich in allen Phasen nationale Interessen als Blockadegründe der Nationalstaaten ausmachen. Die nationale Situation war in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik lange durch Bündnisse und außenpolitische Zielsetzungen beeinflusst. Daraus ergaben sich bestimmte nationale Interessenlagen, welche anfangs Frankreich, später Großbritannien zu Gegnern der Integration dieses Politikfelds machten. Man denke an die Entwicklungsphase der EVG, als die entsprechenden Verträge bereits von den nationalen Regierungen unterschrieben waren und die Ratifizierung schließlich erst – unter dem Einfluss der nationalen Situation – im französischen Parlament scheiterte. Auch der Schwenk der britischen Regierung zum Gipfel von St. Malo, welcher schließlich den Weg zur GSVP freimachen sollte, führt die Bedeutung solcher nationaler Interessen deutlich vor Augen. Es mag zwar stimmen, dass die GSVP weitgehend intergouvernemental geblieben ist. Anders als laut H2 ist es aber stets der Rekurs auf nationale Interessen, im einfachsten Fall auf das Interesse, sich für andere Bündnisse wie die NATO ‚alle Möglichkeiten offen zu halten‘, mit welchem eine ablehnende Haltung gegenüber einer Vergemeinschaftung erklärt werden kann.

Die Staaten bleiben tatsächlich die zentralen Akteure der GSVP. Auch wenn dies nicht mit Blick auf eine Fixierung auf den Schutz der High Politics geschieht, so gab es in der Tat stets eine nationale Interessenbildung, welche als Begründung identifiziert werden konnte. Somit zeigt sich in der Gesamtschau der Entwicklung hin zur GSVP ein solides Erklärungspotential des Intergouvernementalismus in diesem Politikbereich der EU.

Literaturverzeichnis

Bieling, Hans-Jürgen (2012): Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2012): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Springer: Wiesbaden.

Biscop, Sven (2012): Background and Development of the ESS in 2003. In: Rehl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (2012): Handbook on CSDP; The Common Security and Defence Policy of the European Union. 2. Auflage. Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria: Wien.

Diedrichs, Udo (2012): Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Facultas: Wien.

Hellmann, Gunther/Wagner, Wolfgang/Baumann, Rainer (2014): Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung. 2., überarbeitete Auflage. Springer VS: Wiesbaden.

Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: Daedalus, Vol. 95, No. 3: Tradition and Change. MIT Press: Cambridge MA.

Hoffmann, Stanley (1982): Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 21, No. 1. John Wiley & Sons: Oxford.

Jopp, Mathias/Barbin, Jérónimo L. S. (2014): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2014): Europa von A bis Z; Taschenbuch der europäischen Integration. 13. Auflage. Nomos: Baden-Baden.

Kronenberg, Volker (2009): Grundzüge deutscher Außenpolitik 1949-1990. In: Informationen zur politischen Bildung 304: Deutsche Außenpolitik, Heft 3/2009. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn.

Lindstrom, Gustav (2012): European Integration: Post World War II to CSDP. In: Rehl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (2012): Handbook on CSDP; The Common Security and Defence Policy of the European Union. 2. Auflage. Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria: Wien.

Ondarza, Nicolai von/Overhaus, Marco (2013): Inseln der Kooperation. Europäische Sicherheitspolitik zwischen Mythos und Realität. In: Internationale Politik 16, November/Dezember 2013. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: Berlin.

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2012): Das politische System der EU. 2. Auflage. Facultas: Wien.

Regelsberger, Elfriede (2014): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2014): Europa von A bis Z; Taschenbuch der europäischen Integration. 13. Auflage. Nomos: Baden-Baden.

Rehl, Jochen (2012): CSDP Mission Spectrum – from Petersberg to Lisbon. In: Rehl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (2012): Handbook on CSDP; The Common Security and Defence Policy of the European

Union. 2. Auflage. Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria: Wien.

Rosamond, Ben (2000): Theories of European Integration. Palgrave Macmillan: Basingstoke.

Steinilber, Jochen (2012): Liberaler Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2012): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Springer: Wiesbaden.

Weidenfeld, Werner (2014): Europäische Einigung im historischen Überblick. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2014): Europa von A bis Z; Taschenbuch der europäischen Integration. 13. Auflage. Nomos: Baden-Baden.

www.faz.net/aktuell/politik/ausland/militaereinsatz-in-mali-hollandes-alleingang-12023022.html
[01.03.2015].

www.handelsblatt.com/politik/international/nationale-alleingaenge-diplomatisches-chaos-laehmt-europas-libyen-strategie-/3936344.html [01.03.2015].

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------|---|
| CSDP | Common Security and Defence Policy |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPG | Europäische Politische Gemeinschaft |
| EPZ | Europäische Politische Zusammenarbeit |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| EU | Europäische Union |
| EVG | Europäische Verteidigungsgemeinschaft |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| JIP | Justiz- und Innenpolitik |
| NSS | Nationale Sicherheitsstrategie |
| PSK | Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee |
| WEU | Westeuropäische Union |