

Die EU als Gegenmacht zu den USA?

Wie passt die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik ins realistische Bild?

Alexander Reichwein

Goethe-Universität Frankfurt

Institut für Politikwissenschaft

Campus Westend – PEG-Gebäude

Grüneburgplatz 1

60323 Frankfurt

Reichwein@soz.uni-frankfurt.de

(2013)

Einleitung

Im Lichte der jüngsten Krisen, Konflikte und Kriege in Darfur, Libyen, Mali und Syrien wird in der Europaforschung auch die Rolle der EU als sicherheitspolitischer Akteur und Krisenmanager diskutiert.¹ Eine Gruppe neo-realistischer Autoren verweist in diesem Zusammenhang auf das alte Problem der EU-Außenpolitik, nämlich die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit.² Eine andere Gruppe neo-realistischer Akteure sieht nichtsdestotrotz hinter den Bemühungen der EU-Staaten um eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik das Motiv der Gegenmachtbildung gegenüber den Vereinigten Staaten.³

Im vorliegenden Beitrag geht es um die Europäische Integration aus neorealistischer Perspektive. Neo-Realisten gehen im Sinne ihres Analysefokus der Frage nach, wie sich die Entstehung und Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)⁴ erklären lässt. Warum und mit welchen Erwartungen kooperieren die EU-Staaten in diesem Politikfeld? Welche Interessen und Motive stecken dahinter?

Die Mehrzahl der neorealistischen Arbeiten bezieht sich auf Kenneth N. Waltz' Gleichgewichtstheorie.⁵ Die GSVP wird damit erklärt, dass die EU-Staaten Strategien der Gegenmachtbildung gegenüber den USA verfolgen. Das Ziel sei Autonomiegewinn zugunsten einer stärkeren und mit militärischen Fähigkeiten ausgestatteten EU, die den „europäischen Pfeiler“ innerhalb der NATO bildet, oder gar eine eigenständige Sicherheitspolitik außerhalb der NATO. Es gehe den EU-Staaten also darum, ein Mächtegleichgewicht im transatlantischen Verhältnis herzustellen.

Diesen Erklärungsansatz für die GSVP gilt es kritisch unter die Lupe zu nehmen. Dabei vertrete ich die These, dass der Neo-Realismus mit seinen theoretischen Annahmen und den daraus abgeleiteten Hypothesen über das Verhalten der Staaten zu kurz greift. Für die neorealistischen Verhaltenserwartungen eines power balancing gibt es kaum empirische Evidenzen. Das Problem liegt zum einen im neorealistischen Akteurs- und Rationalitätsverständnis und zum anderen in den abgeleiteten Verhaltenserwartungen selbst: Neo-Realisten gehen a priori davon aus, dass die EU-Staaten als „kollektiver Akteur“ nach außen auftreten und auf systemische Zwänge stets „rational“ mit Strategien von Gegenmachtbildung reagieren. Dabei unterstellen sie den Staaten ein gemeinsames Interesse an der GSVP. Verhaltensweisen von Mitgliedstaaten, die davon abweichen - beispielsweise eine sowohl (NATO) als auch (GSPV) Strategie⁶ - können sie nicht erklären; diese

¹ Hans-Georg Ehrhart: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU im Praxistest: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Integration* 2/2013, S. 92-106.

² Asle Toje: The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy, in: *Security Dialogue* 1/2008, S. 121-141.

³ Barry Posen: European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?, in: *Security Studies* 2/2006, S. 149-186; Carlo Masala: Von der hegemonialen zur balancierten Allianz – Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen und die NATO, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hrsg.): *Europa und die USA: Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*, München 2002, S. 351-360; Robert J. Art: Europe Hedges Its Security Bests, in: T.V. Paul/James J. Wirtz/Michael Fortmann (Hrsg.): *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford 2004, S. 179-213; Werner Link: Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration und die neo-realistische Theorie, in: *Zeitschrift für Politik* 3/2001, S. 302-321.

⁴ Die GSVP hat eine lange Geschichte. Sie wurde 1998 von Frankreich und Großbritannien zunächst als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) aus der Taufe gehoben, auf dem Helsinki-Gipfel des Europäischen Rates (ER) im Dezember 1999 offiziell verabschiedet und mit dem Nizza-Vertrag (2001) institutionalisiert. Sie ist die Ergänzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die bereits mit dem Maastrichter Vertrag (1991) über die Europäische Union (EU) als 2. Pfeiler gegründet wurde. Die Drei-Pfeilerstruktur (EWG/EAG, GASP, Innen- und Justizpolitik) gilt seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages (1.12.2009) allerdings terminologisch nicht mehr. Die Grundsätze, Ziele und Verfahrensregeln der GSVP finden sich in Art. 42-46 des EU-Vertrages (Lissabon-Fassung).

⁵ Kenneth N. Waltz: *Anarchic Orders and Balances of Power*, in: *Theory of International Politics*, Reading 1979, S. 102-128.

⁶ Anders Wivel: Balancing against Threats or Bandwagoning with Power? Europe and the Transatlantic Relationship after the Cold War, in: *Cambridge Review of International Affairs* 3/2008, S. 289-305.

liegen außerhalb ihres Erwartungshorizontes und ihres Analysefokus.

Zunächst wird argumentiert, warum die GSVP ein Puzzle für neorealistische Theorieansätze darstellt. Es folgen neorealistische Begründungen für die Auseinandersetzung mit der GSVP. Anschließend werden einige neorealistische Arbeiten zur GSVP vorgestellt. Abschließend werden deren Schwachstellen herausgearbeitet: Inwieweit schlägt sich das Motiv „Autonomiestreben durch Gegenmachtbildung“ gegenüber den USA bei den Bemühungen der europäischen Staaten um eine GSVP überhaupt nieder? Im Lichte der empirischen Ergebnisse stellt sich die Frage, wie die Initiativen zu einer GSVP trotzdem ins realistische Bild passen könnten.

Die Europäische Integration als Puzzle für neorealistische Theorieansätze

Der Europäische Integrationsprozess ist eigentlich ein Puzzle für neorealistische Theorieansätze. Das EU-Mehrebenensystem zeichnet sich durch eine hierarchische institutionelle Ordnung, eine funktionale Ausdifferenzierung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie die zunehmende Kooperation und Verflechtung zwischen diesen Akteuren in zahlreichen Politikfeldern aus.⁷ Dies gilt insbesondere für den Bereich des Binnenmarktes, der Finanzen und Währung, des Außenhandels und der Entwicklungspolitik. Die EU-Staaten geben immer mehr Souveränität und Entscheidungskompetenzen an supranationale Institutionen wie die Kommission ab. Die Kommission als „Hüterin der Verträge“ verfügt über ein Initiativmonopol, und die Mitgliedstaaten binden sich an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.

Der europäische Integrationsprozess widerspricht den neorealistischen Annahmen über die internationale Politik und das Außenverhalten der Staaten. Diese sind im neorealistischen Verständnis die maßgebenden Akteure und auf die Wahrung ihrer Souveränität und Handlungsautonomie bedacht. Das anarchische internationale System und das daraus resultierende Sicherheitsdilemma, dem alle Staaten gleichermaßen ausgesetzt seien, führten dazu, dass Staaten individuelle Selbsthilfestrategien präferierten um ihre Machtposition im System zu sichern. Collard-Wexler bescheinigt den Neo-Realisten folglich „a failure to explain the EU“⁸.

In der theoretischen Literatur über den Europäischen Integrationsprozess, in der funktionalistische, liberal-institutionalistische und konstruktivistische Ansätze dominieren, gilt es folglich als ausgemacht, dass die EU-Staaten ihre machtpolitischen Rivalitäten und das Sicherheitsdilemma⁹ längst überwunden und einen demokratischen Friedensbund bzw. eine Europäisierung etabliert haben.¹⁰ Die Vertreter dieser Ansätze teilen daher die Auffassung, dass neorealistische Theorien den Integrationsprozess gar nicht oder nur unzureichend erklären können. Die realistische Denkschule gilt als „theory of non-integration“¹¹. Um Abhilfe zu schaffen müssten

⁷ Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: Multi-Level Governance, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford 2004.

⁸ Simon Collard-Wexler: Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union, in: European Journal of International Relations 3/2006, S. 397-432, hier S. 397-399.

⁹ Seth G. Jones: The EU and the Security Dilemma, in: Security Studies 3/2003, S. 114-156.

¹⁰ Alex Stone-Sweet/Wayne Sandholtz: Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity, in: Brent F. Nelsen/Alexander Stubb (Hrsg.): The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration. Boulder 2003, S. 215-238; Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Mette Eilstrup-Sangiovanni (Hrsg.): Debates on European Integration. A Reader, Houndmills, 2006, S. 264-303; Ben Tonra: Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach, in: Journal of Common Market Studies 4/2003, S. 731-756; Cathleen Kantner: Collective Identity as a Shared Ethical Self-Understanding. The Case of the Emerging European Identity, in: European Journal of Social Theory 4/2006, S. 501-523; Jeffrey Checkel: Social Construction and European Integration, in: Journal of European Public Policy 4/1999, S. 545-560; Knud Erik Jorgensen: PoCo: The Diplomatic Republic of Europe, in: Knud Erik Jorgensen (Hrsg.): Reflective Approaches to European Governance, London 1997, 167-180; Philippe C. Schmitter: Ernst B. Haas and the legacy of Neofunctionalism, in: Journal of European Public Policy 2/2005, S. 255-272; Thomas Risse: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities, in: Michael Green-Cowles/John Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2000, S. 198-215.

¹¹ Ole Waever: Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies, in: Journal of International Affairs 2/1995, S. 389-431, hier S. 397.

die Neo-Realisten zentrale Prämissen aufgeben bzw. den harten Kern ihrer „schlanken und sparsamen“ Theorie erst um Annahmen aus anderen Theorieschulen erweitern und somit immer weiter modifizieren.¹² In der Konsequenz verliere der Realismus an Logik und Konsistenz und mutiere zu einem degenerierten Forschungsprogramm: „Neorealist attempts to develop auxiliary theories to account for the anomalies created by the EU have created a degenerative research program that is either incomplete, logically flawed, or empirically false. [...]”¹³.

Der intergouvermentale Charakter der GSVP als Ansatzpunkt

Trotz dieser Kritik liegt eine Vielzahl an neorealistischen Arbeiten zur Europäischen Integration vor.¹⁴ Neo-Realisten führen zwei Argumente an, warum sie sich insbesondere mit der GSVP auseinandersetzen.

Erstens habe die EU mit ihrem Anspruch auf eine GSVP die Arena der internationalen Politik betreten, in der es um macht- und sicherheitspolitische Fragen gehe, die den Kern jeder realistischen Theorie ausmachen. Neo-Realisten denken sowohl darüber nach, warum die EU den Anspruch hat ein sicherheitspolitischer Akteur zu sein, als auch darüber welche Rolle sie auf der internationalen Bühne spielen kann. Das Ende des Kalten Krieges und das so entstandene sicherheitspolitische Vakuum zwischen Westeuropa und Russland hätten diese macht- und sicherheitspolitischen Fragen auf die Agenda der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) gebracht.¹⁵ Hinzu komme das gestiegene Sicherheitsbedürfnis der kleinen und mittelosteuropäischen Staaten gegenüber Russland und den großen EU-Staaten.¹⁶ Darüber hinaus haben die Terroranschläge vom 11. September 2001 ganz neue sicherheitspolitische Herausforderungen für die EU-Staaten nach sich gezogen.¹⁷ Die Europäische Integration selbst habe ebenfalls einen sicherheitspolitischen Aspekt, und letztlich gehe es auch um die Verteilung von Macht zwischen den EU-Mitgliedstaaten.¹⁸

¹² Jeffrey Legro/Andrew Moravcsik: „Is Anybody Still a Realist?“ in: *International Security* 2/1999, S. 5-55.

¹³ Collard-Wexler: *Integration under Anarchy*, 2006, S. 397.

¹⁴ Anders Wivel: *New Threats and Old Dilemmas: European Integration in the International System*, in: Anders Wivel (Hrsg.): *Explaining European Integration*, Copenhagen 1998, S. 166-189; Anders Wivel: *The Power Politics of Peace. Exploring the Link between Globalization and European Integration from a Realist Perspective*, in: *Cooperation and Conflict* 1/2005, S. 5-25; Hubert Zimmermann: *Realist Power Europe: The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2007, S. 813-832; Joseph M. Grieco: *State Interests and Institutional Rule Trajectories. A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, in: *Security Studies* 3/1996, S. 261-305; Joseph M. Grieco: *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme*, in: *Review of International Studies* 1/1995, S. 21-40; Michael Loriaux: *Realism and Reconciliation: France, Germany, and the European Union*, in: Ethan B. Kapstein/Michael Mastanduno (Hrsg.): *Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War*, New York 1999, S. 354-384; Thomas Pedersen: *Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation*, London 1998; Werner Link: *Integration, Kooperation und das „Gleichgewicht“ in Europa*, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hrsg.): *Europa und die USA: Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung*, München 2002, S. 61-71. In diesen Arbeiten lassen sich drei Akzentsetzungen unterscheiden: ein *historischer* Blick auf das gesamte Integrationsprojekt, die Fokussierung auf die *ökonomischen* Aspekte der Integration und die Bezugnahme auf Waltz' *Gleichgewichtstheorie*. Dies zeigt zum einen, dass der Integrationsprozess keineswegs „under-theorized and neglected in the neo-realist canon“ ist, wie Collard-Wexler (2006: 397) behauptet. Zum anderen wird deutlich, dass wir es mit vielen und zum Teil sehr unterschiedlichen theoretischen Ansätzen innerhalb der realistischen Denkschule zu tun haben. In den letzten Jahren lässt sich eine starke Ausdifferenzierung realistischer Ansätze beobachten (siehe dazu Stan Rynning: *Realism and the Common Security and Defence Policy*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2011, S. 23-42, hier S. 23/24 und Wivel: *Balancing against Threats or Bandwagoning with Power*, 2008, S. 289-291). Einen Überblick über die realistische Denkschule und ihre Ansätze bietet Alexander Reichwein: *The Tradition of Neoclassical Realism*, in: Asle Toje/Barbara Kunz (Hrsg.): *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, Manchester/New York, 2012, S. 30-60.

¹⁵ Wivel: *New Threats and Old Dilemmas*, 1998.

¹⁶ Asle Toje: *The European Union as a Small Power*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2011, S. 43-60.

¹⁷ Christopher Hill: *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2004, S. 143-163.

¹⁸ Toje: *The EU as a Small Power*, 2011, S. 43; Rynning: *Realism and the CFSP*, 2011, S. 23.

Zweitens bedingten der intergouvernementale Charakter der GSVP und die maßgebende Rolle der Mitgliedstaaten einen realistischen Blick auf den Integrationsprozess in jenem Politikfeld, in dem die Staaten die „Herren des Verfahrens“ sind.¹⁹ Die Staaten sind zum einen nicht zur Abgabe von Souveränität an supranationale Institutionen gezwungen (delegating). Ihre Kooperation basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und sie bündeln (pooling) ihre Souveränität lediglich. Zum anderen herrscht ein grundsätzliches Einstimmigkeitsprinzip in allen Fragen die GSVP betreffend. Zwar gibt es seit dem Inkrafttreten des Amsterdam-Vertrages (1999) die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung über gemeinsame Standpunkte und Aktionen, die den Entscheidungsprozess viel schneller und effektiver machen.²⁰

Aber über eine Gemeinsame Strategie muss immer noch im Konsens entschieden werden. Der Rückgriff auf die „konstruktive Enthaltung“ unter Bezugnahme auf einen „nationalen Vorbehalt“ bei einer anstehenden GSVP-Entscheidung ermöglicht es einem Mitgliedstaat zudem, sich dem Entscheidungsprozess zu entziehen ohne diesen zu blockieren und ohne Sanktionen fürchten zu müssen.²¹ Auch die Kompetenzen zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten in der GSVP sind eindeutig im Sinne einer Fortschreibung des intergouvernementalen Prinzips verteilt. Das mit dem Amsterdamer Vertrag geschaffene Amt des „Hohen Vertreters für die GASP“, der der Union ein Gesicht und eine Stimme verleihen soll, arbeitet ausschließlich im Auftrag der im Rat zusammentreffenden Außenminister der Mitgliedstaaten und diesen zu.²² Die GSVP bleibt also über alle Vertragsrevisionen hinweg eine intergouvernemental organisierte Angelegenheit der Mitgliedstaaten.²³

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das „Integrationsdilemma“²⁴ in der GSVP eher gering ausgeprägt ist. Dieses Dilemma resultiert aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Verfolgung „nationaler Interessen“ auf der einen Seite und der Verpflichtung zur Kooperation und Abgabe von Souveränität an die supranationalen EU-Institutionen auf der anderen Seite. Die Staaten, so schlussfolgern die Realisten, verlören in der GSVP kaum an Handlungsfreiheit und gewinnen

¹⁹ Philip H. Gordon: Europe's uncommon foreign policy, in: *International Security* 3/1997-98, S. 74-100; Stanley S. Hoffmann: Towards a Common Foreign and Security Policy?, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2000, S. 189-198.

²⁰ Wolfgang Wagner: Falsche Vorbilder: Das europäische Außenpolitikregime braucht keine Vergemeinschaftung, in: Andreas Hasenclever (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht Internationaler Institutionen*. Festschrift für Volker Rittberger, Frankfurt 2007, S. 61-80.

²¹ Insbesondere Frankreich unter Präsident Jacques Chirac pochte auf den Regierungskonferenzen zum Amsterdamer Vertrag 1996/97 auf die Möglichkeit dieser „konstruktiven Enthaltung“, um den für die französische Europapolitik so charakteristischen Spagat zwischen „möglichst viel Integration bei möglichst geringem Souveränitätsverzicht“ erfolgreich praktizieren zu können. Siehe dazu Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *Frankreichs Europapolitik*, Wiesbaden 2004, S. 178. Die Regelungen des gültigen Lissabon-Vertrages die GSVP betreffend gehen noch einen Schritt weiter. Hier griffen Frankreich und Deutschland eine bereits im Rahmen der Regierungsverhandlungen zum Nizza-Vertrag formulierte Idee auf: Fortan ist es einzelnen Mitgliedstaaten möglich, in Fragen die GSVP betreffend voranzuschreiten und ohne die nicht kooperationswilligen Staaten zusammenzuarbeiten („strukturierte Zusammenarbeit“). Großbritannien hielt während des Verfassungskonvents 2004 am Einstimmigkeitsprinzip fest, um vor dem Hintergrund der Irakkontroverse Entscheidungen gegen die USA zu verhindern. Siehe dazu *The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs By Command of Her Majesty, September 2003.

²² Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages wurde dieses Amt, das nach dem Spanier Javier Solana (1999-2009) nun die Britin Catherine Ashton innehat, aufgewertet. Die Hohe Vertreterin hat nun auch den Vorsitz über den Außenministerrat und ist Außenkommissarin in Personalunion. Schließlich wurde auch das im Lissabon-Vertrag neu geschaffene Amt des Europäischen Präsidenten, der jeweils für zwei Jahre dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs (ER) vorsteht, entsprechend ausgestattet: Der Präsident (derzeit der Belgier Herman Van Rompuy) hat über sein Vorschlagsrecht gegenüber der Hohen Vertreterin maßgeblichen Einfluss auf die GSVP.

²³ Siehe dazu Müller-Brandeck-Bocquet: *Frankreichs Europapolitik*, 2004, S. 108-115, 178. Zu den Vertragsreformen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon und der institutionellen Entwicklung der GSVP siehe Elfriede Regelsberger: *Die vertraglichen Grundlagen der GASP der EU – Angebotsvielfalt und Wachstumstrends*, in: Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hrsg.): *Kollektive Außenpolitik*, Baden Baden 2008, S. 33-57 und Matthias Dembinski: *Die Bürokratisierung der EU-Außenpolitik: Der Lissabon-Vertrag setzt auf Verlässlichkeit und Regelorientierung*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Standpunkt 1/2009.

²⁴ Wivel: *New Threats and Old Dilemmas*, 1998, S. 182/183.

stattdessen an Einfluss auf die EU-Außenpolitik.²⁵ Darüber hinaus könnten sie ihre Interessen nach wie vor auch außerhalb der EU verfolgen. Das mache die GSVP so attraktiv für die Mitgliedstaaten²⁶ und für die EU, die ihrerseits auf die politischen und militärischen Kapazitäten der Staaten angewiesen sei.²⁷ Man muss also kein Realist sein, um festzuhalten: „The E.U. emerges as something more than a pure instrument of the states [...] without contesting state sovereignty. This perspective enables us to analyze the curious situation where on the one hand, a post-sovereign unit, the E.U., takes on increasing importance and therefore, in a sense makes the system post-sovereign [...], while on the other hand, the states remain sovereign”²⁸.

Die GSVP im Lichte neorealistischer Theorieansätze

Power Balancing gegenüber den Vereinigten Staaten

Die Mehrzahl der neorealistischen Arbeiten zum Europäischen Integrationsprozess bezieht sich auf Waltz' Gleichgewichtstheorie. Waltz geht davon aus, dass alle Staaten gleichermaßen den Zwängen des internationalen Systems unterliegen; sie sind functionally alike. Das Gut Sicherheit ist ausreichend verfügbar und das Sicherheitsdilemma dementsprechend weniger stark ausgeprägt. Die primäre Herausforderung, auf die Staaten reagieren müssten, sei ein Mächteungleichgewicht, das durch die Veränderung der Machtverteilung zwischen ihnen entstanden sei. Waltz' Kernargument lautet, dass alle Staaten defensive Positionalisten sind und daher nach einem Mächtegleichgewicht streben. Ziel sei es, das Übergewicht eines Staates zu verhindern bzw. diesen in seiner Machtentfaltung einzuschränken und den Status Quo im internationalen System, in dem sich die Staaten eingerichtet haben, zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Dazu verfolgten Staaten Selbsthilfestrategien in Form von Gegenmachtbildung. Nur dadurch könnten sie ihre Sicherheit gewährleisten und ihre Existenz sichern. Waltz sieht nicht in der Maximierung von Macht sondern in den kollektiven Gütern Sicherheit und Wohlfahrt die Ratio für das Verhalten von Staaten. Um dieses Ziel zu erreichen griffen diese auf entsprechende Verhaltensstrategien zurück.

Waltz' Systemtheorie ist entgegen vieler missverständlicher Darstellungen²⁹ keinesfalls deterministisch: Staaten können von diesem power balancing-Verhalten durchaus abweichen: “States' actions are not determined by structure. Rather [...] structures shape and shove”³⁰. Für Waltz ist eine Gleichgewichtspolitik in Form von Gegenmachtbildung aber das zu erwartende Verhalten rational handelnder Staaten in einem Umfeld, das den Rahmen ihres Handelns absteckt und sie somit maßgeblich anleitet. Weil die Staaten im anarchischen internationalen System sozialisiert sind, seien sie mit dessen Mechanismen vertraut und agierten entsprechend. Abweichendes

²⁵ Jakob C. Ohrgaard: Less than Supranational, More than Intergovernmental: EPC and the Dynamics of Intergovernmental Integration, in: Millennium: Journal of International Studies 1/1997, S. 1-29.

²⁶ Grieco argumentiert, dass die Europäische Integration insbesondere im Interesse der kleineren EU-Staaten liege. Diese verfügten so über ein Mitspracherecht (*voice opportunity*) gegenüber den mächtigen Mitgliedstaaten und hätten erst durch ihre institutionell abgesicherte *agenda setting-power* die Möglichkeit der Einflussnahme auf politische Themen und das Verhalten der mächtigen Staaten: „Weaker and more vulnerable states actually favor institutionalized ties with a stronger partner as a way of allowing them to work for mutual gain and to avoid becoming a vassal of the stronger partner“ (Grieco: The Maastricht Treaty, 1995, S. 34). Die mächtigen Staaten erhielten mit ihrem Entgegenkommen in der Mitsprache mehr Legitimität. Die EU-Staaten binden sich also in jeweils wohlverstandener Eigeninteresse an ein System institutioneller Regeln bzw. „checks and balances“ (institutional binding). Mit dem Argument der *voice opportunity* erklärt sich auch Wivel die Bereitschaft der kleineren nordischen Staaten, den Integrationsprozess voranzutreiben (Anders Wivel: The security challenges of small EU member states: interest, identity, and the development of the EU as a security actor, in: Journal of Common Market Studies 2/2005, S. 393-412). Rynning sieht in der GSVP die Möglichkeit für diese Staaten, im „Kollektiv“ stärker nach außen auftreten zu können (Rynning: Realism and the CFSP, 2011, S. 32).

²⁷ Toje: The EU as a Small Power, 2011, S. 56/57.

²⁸ Waever: Identity, Integration and Security, 1995, S. 430/431.

²⁹ Eine angemessene Lesart von Waltz' Systemtheorie präsentiert Dirk Peters: Constrained Balancing. The EU's Security Policy, Houndmills 2010.

³⁰ Kenneth N. Waltz: Evaluating Theories, in: American Political Science Review 4/1997, S. 913-917, hier S. 915.

Verhalten sei möglich, werde aber bestraft.³¹

Waltz selbst schreibt der EU die Rolle eines counter balancers der US-Vormachtstellung zu; dies gelte allerdings nur für den ökonomischen Bereich. Als außen- und sicherheitspolitischer Akteur habe die EU noch keine Relevanz.³² Gegenmachtbildung erfordert im neorealistischen Verständnis nämlich die Verfügung über militärische Kapazitäten und schließt die Fähigkeit zum militärischen Handeln ein:

Balancing means the creation or aggregation of military power through internal mobilization or the forging of alliances to prevent or deter the territorial occupation or political and military domination of the state by a foreign power or coalition. Balancing exists only when the stakes concern some form of political subjugation or, more directly, the seizure of territory, either one's homeland or vital interests abroad. [...] Thus, balancing requires that states target their military hardware at each other in preparation for a potential war.³³

Obwohl die EU über keine autonomen militärischen Kapazitäten verfügt argumentieren die meisten neorealistischen Autoren, die sich mit der Entwicklung der GSVP beschäftigen, trotzdem mit Waltz' power balancing-These.

Die zahlreichen Bemühungen zur Gründung einer ESVP seien, so lautet das Kernargument, zum einen eine Reaktion der EU-Staaten auf die neuen Machtverhältnisse und sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Nach der Auflösung der Sowjetunion habe sich die Machtverteilung zugunsten der USA hin zu einem „unipolar moment“³⁴ verschoben. Schwächere Staaten, so lautet die neorealistische Argumentation, verfolgten daher Strategien von Gegenmachtbildung gegenüber der amerikanischen Übermacht, die sich nicht länger auf den politischen und ökonomischen Bereich beschränke.³⁵ Die EU-Staaten zielten mittelfristig darauf ab, sich als EU mittels der GSVP als ein neuer Machtfaktor und sicherheitspolitischer Akteur in einer multipolaren Weltordnung zu positionieren. Hyde-Price sieht in der GSVP ein „collective instrument“³⁶, das die EU-Staaten nutzen, um ihr internationales Umfeld, in das sie eingebettet sind, gemäß den eigenen sicherheitspolitischen Interessen mit zu gestalten. Als Initiator der power balancing-Strategien gegenüber den USA wird Frankreich genannt. Insbesondere unter den Präsidentschaften Charles de Gaulles (1959-1969) und Francois Mitterrands (1981-1995) habe Frankreich stets auf eine Vertiefung der Europäischen Integration nach dem „gaullistischen Modell“ hingearbeitet: möglichst viel Integration bei möglichst geringem Souveränitätsverzicht. So lasse sich auch die Gründung einer politischen EU und der GASP in Maastricht interpretieren. Dahinter stehe die auf de Gaulle zurückgehende Idee eines „Europas der Vaterländer“ (also eines Europas der starken Nationalstaaten), das seine eigenen Interessen verfolgt. Das Ziel Frankreichs sei es, Europa zu einer eigenständigen außen- und sicherheitspolitischen Rolle auf Kosten der NATO zu befähigen, dabei die Vormachtstellung der USA auszubalancieren und gleichzeitig den Anspruch auf die eigene Machtposition in Europa zu untermauern.³⁷ Auf dem Weg zu einer autonomen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat Frankreich in der Tat bisher diverse Schritte unternommen: die 1954 gegründete Westeuropäische Verteidigungsunion (WEU), die aus dem 1948 gegen Deutschland und Italien gegründeten „Brüsseler Pakt“

³¹ Waltz: *Theory of International Politics*, 1979, S. 118.

³² Kenneth N. Waltz: *Structural Realism after the Cold War*, in: *International Security* 1/2000, S. 5-41, hier S. 30-32.

³³ Randall Schweller: *Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing*, in: *International Security* 2/2004, S. 159-201, hier S. 166.

³⁴ Michael Mastanduno: *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in: *Kapstein/Mastanduno: Unipolar Politics*, 1999, S. 138-181.

³⁵ Christopher Layne: *The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment*, in: *International Security* 2/2006, S. 7-41; Robert A. Pape: *Soft Balancing against the United States*, in: *International Security* 1/2005, S. 7-45.

³⁶ Adrian Hyde-Price: „Normative“ power Europe: a realist critique, in: *Journal of European Public Policy* 2/2006, S. 217-234, hier S. 217.

³⁷ Müller-Brandeck-Bocquet: *Französische Europapolitik*, 2004, S. 108-115, 133-138.

hervorgegangen war und im Kalten Krieg ein Schattendasein neben der NATO führte, wurde nach 1990 als militärischer Arm in die GASP-Strukturen integriert.³⁸ Mit dem Nizzavertrag 2001 wurde die WEU in die ESVP eingegliedert. Es folgten die Gründung der deutsch-französischen Militäreinheiten „Eurokorps“ am 22. Mai 1992 in La Rochelle, die im Rahmen der WEU-Militärstrukturen befehligt werden sollten, und die „Petersberg Erklärung“ vom 19. Juni 1992 über die künftigen humanitären Kriseneinsätze der WEU.³⁹ Diese Einsätze werden in Anbetracht der fehlenden militärischen Kapazitäten unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen umgesetzt, sollten aber ausschließlich von europäischen NATO-Mitgliedstaaten geplant und befehligt werden. Langfristiges Ziel Frankreichs sei die sicherheitspolitische Unabhängigkeit der EU-Staaten von der NATO.⁴⁰ Wie aber ist dann die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO, die es 1963 verlassen hatte, im Jahre 2009 zu erklären?

Die GSVP: ein Beispiel für soft balancing

Was genau meinen Neo-Realisten mit balancing? Link argumentiert im Blick auf das transatlantische Verhältnis mit einem „kooperativen Gleichgewichtssystem“. Die USA stellten keine existentielle Bedrohung für die Sicherheit der europäischen Staaten dar, das Sicherheitsdilemma sei im dichten transatlantischen Beziehungsgeflecht auf ein Minimum reduziert und Krieg nahezu ausgeschlossen. Überdies liege der Europäische Integrationsprozess auch im Interesse Amerikas. In diesem Zusammenhang macht Pauls Unterscheidung zwischen soft und hard balancing Sinn:

Soft balancing involves tacit balancing short of formal alliances. It occurs when states generally develop ententes or limited security understandings with one another to balance a potentially threatening state or a rising power. Soft balancing is often based on a limited arms buildup, ad hoc cooperative exercise, or collaboration in regional or international institutions; these policies may be converted to open, hard-balancing strategies if and when security competition becomes intense and the powerful state becomes threatening. Hard Balancing is a strategy often exhibited by states engaged in intense interstate rivalry. States thus adopt strategies to build and update their military capabilities, as well as create and maintain formal alliances and counteralliances, to match the capabilities of their key opponents. The traditional realist and neorealist conceptions of balancing are mainly confined to hard balancing.⁴¹

In diesem Verständnis lassen sich die Anstrengungen zu einer GSVP als soft balancing gegenüber den USA einordnen: Die europäischen Staaten zielen lediglich darauf ab, die europäisch-amerikanischen Beziehungen, die bis dato durch ein Abhängigkeitsverhältnis innerhalb der NATO zu Ungunsten der europäischen Staaten gekennzeichnet waren, im Sinne einer größeren Handlungsfreiheit und stärkerer Mitspracherechte der EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten neu zu justieren. So soll eine Partnerschaft unter Gleichen innerhalb der NATO-Binnenstruktur etabliert werden. Dazu kooperieren die EU-Staaten in der GSVP und entwickeln eigene militärische Kapazitäten und Kommandostrukturen, auf die in Zukunft im Rahmen von ESVP-Missionen wie die auf dem Balkan oder in Afrika zurückgegriffen werden kann.⁴² Außerdem stellen die EU-Staaten auch die Legitimation des amerikanischen

³⁸ Siehe dazu das „Französische Weißbuch zur Verteidigung“ aus dem Jahr 1994.

³⁹ „Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Mitgliedstaaten am 19. Juni 1992 in Königswinter“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 68.

⁴⁰ Loriaux: Realism and Reconciliation, 1999, S. 373-375.

⁴¹ T.V. Paul: Introduction: The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance, in: Paul/Wirtz/Fortmann: Balance of Power 2004, S. 1-29, hier S. 3.

⁴² Es geht also um das Spannungsverhältnis zwischen ESVP und NATO. Die ESVP wird dabei als Kristallisationspunkt der sich verändernden Transatlantischen Beziehungen dargestellt. In diesem Zusammenhang argumentieren die Autoren/innen insofern neorealistisch, als sie den EU-Staaten als Motiv für eine ESVP unterstellen, den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO stärken, sich so gegenüber den USA emanzipieren und letztlich das transatlantische Verhältnis zu ihren Gunsten neu ausrichten zu wollen. Siehe dazu Alexander Moens: ESDP, the United States, and the Atlantic Alliance, in: Jolyon Howorth/John T.S. Keeler (Hrsg.): Defending Europe:

Unilateralismus, wie er sich im Irakkonflikt offenbart hat, zunehmend infrage.⁴³

Posen sieht das Motiv für die GSVP in einem hard balancing. Dies richtet sich freilich nicht gegen die USA. In Erwartung, dass sich die USA aus Europa zurückzögen, die NATO an Bedeutung verliere und die Konflikte zwischen den EU-Staaten und den USA substantieller würden, und in Erwartung neuer sicherheitspolitischer Risiken und Herausforderungen für Europa sei es das Ziel der EU, autonome militärische Kapazitäten außerhalb der NATO zu entwickeln. Nur dadurch könne die EU den sicherheitspolitischen Problemen künftig selbstständig begegnen und mit den neuen Bedrohungen des internationalen Terrorismus, der „Schurkenstaaten“ und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder Kriegen an den europäischen Grenzen begegnen.⁴⁴

Die power balancing-Strategie setzt einen internen Zusammenhalt unter den EU-Mitgliedstaaten voraus, die als eine starke und effiziente Allianz auftreten. Masala und Schmidt vertreten in diesem Zusammenhang die These, dass die EU nur unter deutsch-französischer Führung eine eigenständige außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Identität und „kollektive Akteursqualität“ erlangen kann, die mehr als das bloße Zusammenspiel von Mitgliedstaaten mit temporär gleichen Interessen ist. Im Blick auf dieses Führungstandem und einen Kern von Mitgliedstaaten, der sich um Deutschland und Frankreich gruppiert, sprechen Masala und Lamers von einem „Gravitationszentrum“ und „Kerneuropa“ mit Anziehungskraft auf weitere Mitgliedstaaten.⁴⁵

Die Schwachstellen neorealistischer Erklärungsansätze für die GSVP

Das Rationalitätsverständnis und die power balancing-Annahme

Das erste Problem liegt im neorealistischen Rationalitätsverständnis und den daraus abgeleiteten Erwartungen über das Verhalten der Staaten, welches zwangsläufig auf Strategien von Gegenmachtbildung hinauslaufe. Waltz' Annahme, dass alle Staaten gleichermaßen den Anreizen und Zwängen des internationalen Systems unterliegen und Selbsthilfestrategien in Reaktion darauf entwickeln, weil sie „rationale“ Akteure sind, ist die Essenz neorealistischer Theorieansätze. Anarchie, das Sicherheitsdilemma und Selbsthilfe stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang. Die Rationalitätsannahme bildet sozusagen das Scharnier zwischen Waltz' Systemtheorie und einer realistischen Theorie über das Außenverhalten von Staaten.⁴⁶

Gegenmachtbildung ist die Verhaltensdisposition „rational“ handelnder Staaten, die sich den neuen Rahmenbedingungen des internationalen Systems immer wieder anpassen. Lediglich in der Auswahl der jeweils „angemessenen“ Strategie liegt ein gewisser Handlungsspielraum. Anders

The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy, New York 2003, S. 25-37; Anand Menon: Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Alliance, in: Howorth/Keeler: Defending Europe, 2003, S. 203-217; Ingo Peters: ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity, in: International Studies Review 6/2004, S. 381-401; Jolyon Howorth: Why ESDP is Necessary and Beneficial for the Alliance, in: Howorth/Keeler: Defending Europe, 2003, S. 219-238; Jolyon Howorth: ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?, in: Cooperation and Conflict 3/2003, S. 235-254; Matthias Dembinski: Die ESVP: Appendix der NATO oder Instrument der Emanzipation?, in: Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hrsg.): Europa nach dem Irakkrieg: Ende der transatlantischen Epoche?, Baden Baden 2004, S. 157-173; Peter van Ham: Europe's Common Defence Policy: Implications for the Transatlantic Relationship, in: Security Dialogue 2/2000, S. 215-228.

⁴³ T.V. Paul: Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy, in: International Security 1/2005, S. 46-71.

⁴⁴ Posen: Response to Unipolarity?, 2006, S. 150/151.

⁴⁵ Carlo Masala: Kerneuropa als Gegenmacht? Konkurrierende Szenarien für die Entwicklung der EU, in: Staack/Voigt: Europa nach dem Irakkrieg, 2004, S. 101-125; Karl Lamers: Europa braucht einen magnetischen Kern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2003, S. 1197-1208; Peter Schmidt: Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Zur Vergangenheit und Zukunft der deutsch-französischen Beziehungen, in: Heinrich Siedentopf/Benedikt Speer (Hrsg.): Deutschland und Frankreich in der europäischen Integration: „Motor“ oder „Blockierer“? Berlin 2011, S. 135-143.

⁴⁶ Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner: Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/1999, S. 245-286, hier S. 247.

formuliert: Neo-Realisten gehen davon aus, dass alle Staaten grundsätzlich Strategien der Gegenmachtbildung verfolgen (und dazu wenn nötig auch Allianzen bilden), weil es in ihrem Sicherheitsinteresse liege und weil sie nur so mit dem Sicherheitsdilemma umgehen und ein Kräftegleichgewicht herstellen könnten.

Die Autoren, die sich bei ihren Erklärungsansätzen für die GSVP auf Waltz' Gleichgewichtstheorie beziehen, stellen die EU-Staaten als rational handelnde Akteure dar, die die Machtverschiebungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sowie das Problem der US-amerikanischen Übermacht „richtig erkannt und gemessen“ und „angemessen“ - mit Strategien von power balancing - reagiert haben.

Neorealistische Verhaltenserwartungen

Wenn die Vertreter der power balancing-Annahme theoretisch richtig liegen und die EU wirklich Strategien der Gegenmachtbildung gegenüber den USA verfolgt, dann lässt sich im Sinne der Argumentation Masalas Folgendes erwarten:

- die EU-Staaten arbeiten unter Führung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens als starke und effiziente Allianz (die der EU dadurch so etwas wie eine „kollektive Akteursqualität“ verleiht) zusammen und darauf hin, ihre Abhängigkeit von der NATO sowie den sicherheitspolitischen Einfluss der USA in Europa zu verringern;
- dazu bauen sie die institutionellen Strukturen der GSVP immer weiter aus und entwickeln dabei autonome militärische Kapazitäten um handlungsfähig zu werden;
- die USA verhalten sich als counter balancer und blockieren alle diese europäischen Anstrengungen, weil sie diese als Gegenmachtbildung „richtig“ einschätzen und in der neorealistischen Logik auf diesen Versuch einer Schwächung der NATO und der eigenen Position entsprechend reagieren müssen.

Für diese Verhaltenserwartungen gibt es, wie im Folgenden in umgekehrter Reihenfolge herausgearbeitet wird, allerdings kaum empirische Evidenzen.

Die USA als Befürworter einer GSVP

Die Vereinigten Staaten sind der „Geburtshelfer der Europäischen Integration“ und haben maßgeblich zu deren Entwicklung beigetragen.⁴⁷ Die USA schufen sozusagen die politischen Rahmenbedingungen für die ökonomische und politische Integration Westeuropas.⁴⁸ Nach dem Zweiten Weltkrieg waren sicherheitspolitische Interessen gegenüber der Sowjetunion und die Idee eines regionalen Gleichgewichts in Westeuropa durch eine Kontrolle Deutschlands maßgeblich für die Europapolitik der Roosevelt- und Truman-Administration. Die USA hatten also zahlreiche Gründe, in wohlverstandem Eigeninteresse von Beginn an jene aktive Rolle im europäischen Einigungsprozess zu spielen.⁴⁹ Die amerikanischen Interessen bezogen sich zunächst im Wesentlichen auf die wirtschaftliche Integration, um Westeuropa später auch politisch zu einen und als Block gegenüber der Sowjetunion im global ausgerichteten bipolaren Krätemessen zu positionieren. Dazu statteten die USA einerseits Frankreich mit einer starken Rolle aus. Andererseits forcierten sie die Einbindung Westdeutschlands (BRD) in den Integrationsprozess. Durch diese erfolgreiche Doppelstrategie schafften die USA jene Voraussetzungen für den deutsch-französischen Ausgleich, aus dem sich jener deutsch-französische Motor entwickeln konnte, der fortan den Integrationsprozess vorantrieb. Im Blick auf die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich kann man von einer wechselseitigen binding strategy oder „Kontrolle durch

⁴⁷ Beate Neuss: Resümee: Die Vereinigten Staaten - Geburtshelfer der Europäischen Integration, in: Geburtshelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozess 1945-1958, Baden Baden, 2000, S. 345-361.

⁴⁸ Josef Joffe: Europe's American Pacifier, in: Foreign Policy 54/1984, S. 64-82.

⁴⁹ Martin List: Geschichtlicher Überblick zur europäischen Kooperation und Integration, in: Baustelle Europa: Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration, Opladen 1999, S. 23-46.

Einbindung“⁵⁰ sprechen. Bei ihrer Unterstützung des Integrationsprozesses ging es dem Hegemon aber auch um eine eindeutige Rollenverteilung und entsprechende Lastenteilung (burden sharing) mit den Juniorpartnern im transatlantischen Verhältnis.⁵¹

Sicherheitspolitisch deckte von Anfang an die NATO als Eckpfeiler der transatlantischen Beziehungen die amerikanischen Interessen in Europa ab. Trotzdem standen die USA den Plänen Frankreichs zu einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die der NATO freilich untergeordnet sein sollte, nicht ablehnend gegenüber. Die EVG scheiterte 1954 letztlich nicht an Washington, sondern an einer Mehrheit in der französischen Nationalversammlung, die in der Wiederaufrüstung der BRD eine inakzeptable Option sah. Durch die Aufnahme der BRD in die WEU und die NATO 1955 bannten die USA aber sowohl die Gefahr eines militärisch zu starken Deutschlands als auch das Risiko eines allianzlosen westdeutschen Staates in einer sicherheitspolitischen Grauzone zwischen Ost- und Westeuropa. Auch diese amerikanische Doppelstrategie sollte sich als erfolgreich erweisen. Die westeuropäischen Staaten waren aus unterschiedlichen Gründen an einer starken Rolle der USA im Europäischen Integrationsprozess interessiert und richteten sich in ihrer Juniorpartnerrolle ein: Großbritannien sah nur so ein Mitspracherecht in der NATO, Frankreich nur so Sicherheit vor Deutschland und die BRD nur so ihre Politik der Westintegration gewährleistet.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts kamen Diskussionen über den Wandel in den transatlantischen Beziehungen und die Rollenverteilung auf. Nach dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung erwarteten viele europäische Regierungen einen amerikanischen Rückzug aus Europa, der die militärische Präsenz betreffend auch erfolgen sollte.⁵² Unklar war auch, welchen politischen Part Amerika in Europa künftig spielen würde. Die Balkankriege hatten die Abhängigkeit von der Militärmacht Amerika und die Handlungssohnmacht der EU-Staaten offenkundig werden lassen.⁵³ Die europäischen Staaten mussten eigene sicherheits- und verteidigungspolitische Anstrengungen unternehmen. Die Gründung der ESVP, die 1998/99 im Schatten des Kosovokrieges erfolgte, ist also realistisch betrachtet die logische Konsequenz dieser Entwicklungen.

Die USA sind auch hier „weniger Skeptiker und mehr Förderer“⁵⁴. Washington bindet seine Unterstützung der ESVP lediglich an Einschränkungen und Bedingungen. Dabei kommt eine sehr pragmatische Haltung Amerikas im Blick auf sicherheitspolitische Fragen, strategische Visionen und eine transatlantische Arbeitsteilung zum Ausdruck. Die Vereinigten Staaten fordern einerseits von den Europäern, einen größeren sicherheitspolitischen und militärischen Beitrag in der NATO zur Sicherung des Westens zu leisten. Gleichzeitig betont Washington die Vorrangstellung der NATO und ihren Status als Führungsmacht. Der Juniorpartner EU darf zu keinem Konkurrenten in der Sicherheitspolitik werden. Die damalige US-Außenministerin Madeleine Albright brachte die im Prinzip bis heute unveränderte Grundhaltung Washingtons zur ESVP 1998 in Form eines Bedingungskataloges mit den berühmten drei D's auf den Punkt: no decoupling (der ESVP von der NATO), no duplication (von militärischen Strukturen und Ressourcen), no discrimination (von NATO-Staaten wie der Türkei, die kein EU-Mitglied sind).⁵⁵ Ähnlich äußerte sich der damalige Vize-Außenminister Strobe Talbott:

We would not want to see an ESDI that comes into being first into NATO, but then grows

⁵⁰ Loriaux, Realism and Reconciliation, 1999, S. 379; Seth G. Jones: Power and Security Cooperation, in: The Rise of European Security Cooperation, Cambridge 2007, S. 18-56, hier S. 34.

⁵¹ Volker Rittberger/ Fariborz Zelli: Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative? Tübinger Arbeitspapiere international Politik 41/2003.

⁵² Eckhard Lübke: Amerika vor dem Rückzug? Transatlantische Beziehungen und die US-Militärpräsenz im veränderten Europa, in: Bernd W. Kubbig (Hrsg.): Transatlantische Unsicherheit. Die amerikanisch-europäischen Beziehungen im Umbruch, Frankfurt am Main 1991, S. 179-199.

⁵³ Alexander Reichwein: Die Balkanpolitik der Europäischen Union 1991 bis 2001. Profilentwicklung unter schwierigen Bedingungen - das Beispiel Mazedonien, Saarbrücken 2007.

⁵⁴ Patrick Keller: Vom Skeptiker zum Förderer? Die US-amerikanische Haltung gegenüber der GASP/ESVP, in: Volker Epping/Christiane Lemke/Alimk Baluch (Hrsg.): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anspruch oder Wirklichkeit?, Münster 2010, S. 207-241.

⁵⁵ Madeleine Albright: The Right Balance Will Secure NATO's Future, in: Financial Times, 07.12.1998.

out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESDI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO.⁵⁶

Das im März 2003 unterzeichnete „Berlin Plus- Abkommen“ regelt die Grundlagen für militärische Einsätze der EU im Sinne dieser amerikanischen Bedingungen, die bereits 1996 mit dem Konzept der „Combined Joint Task Forces“ zur Arbeitsteilung zwischen WEU und NATO vereinbart wurden: die EU kann in einem konkreten Konfliktfall nur dann auf NATO-Ressourcen und Kommandostrukturen zurückgreifen, wenn sich die NATO selbst in diesem Konflikt nicht engagiert und ihre militärischen Kapazitäten ausleiht.⁵⁷

Auch unter der Obama-Administration ist keine Abkehr von dieser amerikanischen Grundhaltung „Yes, but...“⁵⁸ zur GSVP zu erwarten. Obamas Rede auf dem NATO-Gipfel am 3. April 2009 in Straßburg lässt Kontinuität in der amerikanischen Haltung erwarten. Bereits am 22. Februar 2008 hatte die US-Botschafterin bei der NATO, Victoria Nuland, in einer Rede in Paris erklärt, „[...] Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs – a stronger, more capable European defence capacity. An ESDP with only soft power is not enough. President Sarkozy is right - NATO cannot be everywhere“⁵⁹. Und Vizepräsident Joseph Biden sagte auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2009: “We support the further strengthening of European Defence, and increased role for the EU in preserving peace and security, and a fundamentally stronger NATO-EU partnership.”⁶⁰

Es ist also erstens festzuhalten, dass die USA ein sicherheitspolitischer Partner und kein Konkurrent Europas ist. Washington hat den Europäischen Integrationsprozess nie blockiert und auch die Gründung und Weiterentwicklung der ESVP/GSVP aus unterschiedlichen Motiven grundsätzlich unterstützt – wenn auch unter Bedingungen.⁶¹

Europa, die GSVP und der Capability Expectations Gap

Auf europäischer Seite zeichnet sich ein differenziertes Bild ab, was Ansprüche und Wirklichkeit einer GSVP angeht. Die EU-Staaten arbeiten einerseits unter der Führung Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands seit Mitte der 1990er Jahre an einer GSVP. Sie fordern ein größeres Mitspracherecht als „europäischer Pfeiler“ in der NATO ein. Deren Bedeutung als Krisen- und Konfliktmanager im Auftrag der UNO wird dabei nicht infrage gestellt. Es geht den EU-Staaten darum, potentiell militärisch handlungsfähig und unabhängiger von der NATO zu werden.⁶² Dazu haben die europäischen Staaten einige Wegmarken zurückgelegt und sehr viel in die institutionelle Ausgestaltung der zivilen und militärischen Komponenten der GSVP investiert.

Über das Amt des Hohen Beauftragten für die GSVP hinaus gibt es ein Politisches und seit dem Nizza-Vertrag auch ein Sicherheitspolitisches Komitee sowie Planungseinheiten und einen Militärstab in Brüssel. Die europäischen Staaten intensivieren auch ihre verteidigungs- und rüstungspolitische Zusammenarbeit durch die Gründung einer Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (Europäische Verteidigungsagentur, EDA) im Jahr 2004. Diese untersteht dem Hohen Beauftragten.

Auch die rhetorischen Ansprüche der Staaten, die EU zu einem eigenständigen

⁵⁶ Zitiert nach Howorth/Keeler: *Defending Europe*, 2003, S. 11.

⁵⁷ Gunter Hauser: *Die europäische Sicherheitsgemeinschaft im Kontext von 50 Jahren europäischer Integration*, in: Michael Gehler (Hrsg.): *Vom gemeinsamen Markt zur europapolitischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007*. Institut für Geschichte der Universität Hildesheim, Wien/Köln/Weimar 2009, S. 453-482.

⁵⁸ Keller: *Vom Skeptiker zum Förderer?*, 2010, S. 209, 219.

⁵⁹ Ambassador Victoria Nuland, United States, Permanent Representative to the NATO Speech to Press Club. Paris, 22. February 2008.

⁶⁰ Joseph Biden: *Remarks at the 45th Munich Conference on Security Policy*, Munich, 7. February 2009.

⁶¹ Charles A. Kupchan: *In Defence of European Defence: An American Perspective*, in: *Survival* 2/2000, S. 16-32.

⁶² Matthias Dembinski: *NATO – Auf dem Weg von der kollektiven Verteidigungsorganisation zur offenen Sicherheitsgemeinschaft oder zum Bruch?*, in: Mir A. Ferdowski (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, München 2002, S. 275-290.

sicherheitspolitischen Akteur mit eigenen militärischen Kapazitäten zu machen, werden deutlich artikuliert. In der Abschlusserklärung des britisch-französischen Gipfels von St. Malo, auf dem sich der damals neu gewählte Premierminister Tony Blair und Präsident Jacques Chirac im Dezember 1998 getroffen und die ESVP aus der Taufe gehoben haben, wird das Ziel einer ESVP definiert: „[...] to contribute to the vitality of a modernised Atlantic Alliance, which is the foundation of the collective defence of its members [...]“⁶³.

Großbritannien hatte in St. Malo aber nur eine „halbe“ Kehrtwende vollzogen. Bis Mitte der 1990er Jahre stand es den Plänen über eine ESVP noch skeptisch bis ablehnend gegenüber und ließ keinen Zweifel an seiner Präferenz für eine starke NATO und ein andauerndes Engagement der USA in und für Europa. Ab St. Malo trieb es die Gründung einer ESVP dann voran. Dies sollte aber nur über die Kooperation zwischen NATO und EU - und damit innerhalb der NATO-Strukturen - geschehen.⁶⁴ Geht es London also nur um eine veränderte Taktik, die eigenen sicherheitspolitischen Interessen weiterhin zu verfolgen?⁶⁵ Auf dem EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 verabschiedete der ER die „European Headline Goals“.⁶⁶ Die „Petersberger Aufgaben“ umfassen humanitäre Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen, Kampfeinsätze in Konflikten wie auf dem Balkan oder in Afrika. 1997 in Amsterdam wurden sie in den Zielkatalog der GASP aufgenommen. Auf dem Treffen des ER am 17. Juni 2004 in Brüssel formulierten die EU-Staaten unterdessen ein weiteres Ziel: „EU Battlegroups“⁶⁷. Schon am 12. Dezember 2003 hat der ER in Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die National Security Strategy der Bush-Administration die „European Security Strategy“ (ESS)⁶⁸ verabschiedet.

Alle diese Absichtserklärungen, Pläne und Strategien können neorealistisch betrachtet als Reaktion der EU-Staaten auf den Rückzug der USA aus Europa, das Scheitern der EU auf dem Balkan in den 1990er Jahren oder aber als Reaktion auf den zunehmenden amerikanischen Unilateralismus interpretiert werden. Frankreich problematisiert im „Loi de la Programmation Militaire 2003-2008“ des Verteidigungsministeriums diesen Unilateralismus nach dem 11. September. Lässt sich die ESVP also doch als Gegenmächtsprojekt verstehen und einordnen?

Die EU-Staaten tun sich andererseits nach wie vor sehr schwer, die entsprechenden militärischen Kapazitäten zu schaffen, um die anvisierte eigenständige Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch ausfüllen zu können und handlungsfähig im Sinne der „Petersberger Aufgaben“ zu sein. Zahlen der U.S. Arms Control and Disarmament Agency aus ihrem Bericht „World Military Expenditures and Arms Transfers“ aus dem Jahr 1996 belegen dies: Deutschland,

⁶³ „British-French Summit St. Malo, 3-4 December 1998. Joint Declaration“, in: Maartje Rutten: From Saint-Malo to Nice. European Defence: Core Documents, Chaillot Papers 4/2011.

⁶⁴ Siehe „Strategic Defence Review“ des britischen Verteidigungsministeriums, 1998.

⁶⁵ Jolyon Howorth: Britain, NATO, and CESDP: Fixed strategy, changing tactics, in: European Foreign Affairs Review 5/2000, S. 377-396.

⁶⁶ Ziel ist es, mit einer 60.000 Mann starken „EU-Krisenbewältigungstruppe“ (die ursprünglich bis 2003 stehen sollte, aber bis heute nicht aufgestellt ist und durch nationale Einheiten aus den EU-Staaten ersetzt wird), 100 Schiffen und 400 Flugzeugen unter europäischem Befehl innerhalb von 60 Tagen und für die Dauer eines Jahres die „Petersberger Aufgaben“ autonom durchführen zu können.

⁶⁷ Ab Januar 2007 sollten Kampftruppen von bis zu 1500 Mann stark für Einsätze von bis zu 30 Tagen innerhalb von 15 Tagen bereit stehen (Gustav Lindstrom: Enter the EU Battlegroups, Chaillot Papers 97/2007. Sowohl die Headline Goals als auch die Aufstellung der Kampftruppen sind auf unbestimmte Zeit verschoben.

⁶⁸ Solana, Javier 2003: „A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy“. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the EC, Brussels, 12 December 2003. Der ESS ging ein Papier „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 22 November 2002“ (EU Document CONV 422/02) des damaligen deutschen und französischen Außenministers, Joschka Fischer und Dominik Villepin, an der Verfassungskonvent voraus. Hier zeigt sich erneut die enge Kooperation zwischen den Regierungen und dem Amt des/der Hohen GASP-Beauftragten. Zur ESS siehe Alyson J.K. Bailes: Die Europäische Sicherheitsstrategie: Programmatische und praktische Perspektiven für die GASP und ESVP, in: Integration 2/2004, S. 107-118; Asle Toje: The European Security Strategy: A Critical Appraisal, in: European Foreign Affairs Review 10/2005, S. 117-133; Jean-Yves Haine: The European Security Strategy: Can the EU become a Global Security Actor?, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden Baden 2005, S. 66-79.

Frankreich und Großbritannien haben seit 1990 sowohl ihre Militärausgaben als auch ihre Truppenstärke sukzessive gesenkt.⁶⁹ Zwar hatten die europäischen Staaten Mitte der 1990er Jahre 10.000 Panzer, 2500 Kampflugzeuge und mehr als 2.000.000 Soldaten unter nationalen Befehlsstrukturen; aber nur 30 Prozent der Truppen waren aufgrund unterschiedlicher technischer, rechtlicher und politischer Restriktionen in der Lage, an Militär-Einsätzen teilzunehmen oder diese autonom durchzuführen.⁷⁰

Es ist also zweitens festzuhalten, dass die europäischen Staaten zwar die Strukturen der GSVP immer weiter ausgebaut und ihre rhetorischen Ansprüche immer höher geschraubt haben. Die GSVP ist ein institutionell bestens ausgestatteter Papiertiger. Eigene militärische Kapazitäten, um autonom handlungsfähig und nicht länger abhängig von der NATO zu sein, haben sie dabei jedoch nicht entwickelt. Kleinere militärische Einsätze wie die Entwaffnungsmission der Bürgerkriegsparteien in Mazedonien⁷¹ laufen zwar im Rahmen der GSVP ab. Sie sind aber nur im Rückgriff auf NATO-Kapazitäten gemäß dem „Berlin Plus-Abkommen“ möglich. Die Versuche der EU, sich als Krisenmanager in größeren Konflikten und Kriegen zu bewähren, sind bislang eher gescheitert. Hier wird einmal mehr die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit, der *capability-expectations gap*, deutlich.⁷²

Die Beziehungen zwischen Großbritannien, Deutschland, Frankreich und den USA

Auch die neorealistische Erwartung, die EU-Staaten arbeiteten zusammen darauf hin, ihre Abhängigkeit von der NATO sowie den Einfluss der USA in Europa zu verringern, erweist sich als empirisch nicht haltbar. Es lassen sich keine Anstrengungen erkennen, die USA aus europäischen Angelegenheiten heraushalten zu wollen. Ganz im Gegenteil haben die Beispiele Bosnien, Kosovo und Mazedonien einmal mehr gezeigt, wie abhängig die europäischen Staaten auch weiterhin von der NATO und den USA in sicherheitspolitischen und militärischen Angelegenheiten sind.

Insbesondere Großbritannien hat ein großes Interesse daran, die USA auch weiterhin in europäische Angelegenheiten einzubinden.⁷³ Das ist auch ganz in Übereinstimmung mit der britischen Position zur ESVP von St. Malo. 1998 hatte Großbritannien auch deswegen seine halbe Kehrtwende in der Frage einer ESVP vollziehen können, weil es zum damaligen Zeitpunkt davon ausgehen konnte, dass es eine solche auf absehbare Zeit nicht geben wird. Dadurch war es seinen europäischen Partnern Deutschland und Frankreich näher gekommen und hatte sich eine Führungsrolle in dieser Angelegenheit gesichert, ohne die NATO und damit den wichtigsten Bündnispartner USA infrage zu stellen oder gegen eines der drei D's zu verstoßen. Großbritannien verfolgte also eine „rationale“ und erfolgreiche Doppelstrategie:

A significant achievement has been the agreement of a strategic partnership in crisis management with NATO through Berlin Plus arrangements which provide the EU with ready access to NATO planning, command and other facilities. These avoid unnecessary duplication

⁶⁹ Zitiert nach Baumann/Rittberger/Wagner: Neorealistic Außenpolitiktheorie, 1999: 275/276.

⁷⁰ Auch die Zahlen, die das Stockholmer International Peace Research Institute (SIPRI) im Jahr 2007 veröffentlichte, sprechen eine eindeutige Sprache: Frankreich und Großbritannien hatten in den Jahren 2005/2006 zusammen einen Anteil von 5 Prozent an den weltweiten Ausgaben für Verteidigung (die Ausgaben Italiens und Deutschlands gingen in diesem Zeitraum merklich zurück), die USA hingegen 48 Prozent. 2007 gaben die USA 3,6 Prozent des Bruttoinlandprodukts für Verteidigung aus, die europäischen Staaten im Durchschnitt 1,2 bis 1,6 Prozent (zitiert nach Wivel: *Balancing against Threats*, 2008, S. 292/293).

⁷¹ Alexander Reichwein/Peter Schlotter: Auf dem Weg zu einem kollektiven Akteur? Die EU-Politik gegenüber Mazedonien, in: Jopp/Schlotter: *Kollektive Außenpolitik*, 2008, S. 239-277.

⁷² Christopher Hill: *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1993, S. 305-328. Hill hat unter dem Eindruck der Balkankriege das Problem der EU von Anspruch (ein sicherheitspolitischer Akteur sein und den neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen zu begegnen) und Wirklichkeit (den fehlenden militärischen Kapazitäten für Einsätze) mit seiner *capability expectations gap*-These auf den Punkt gebracht.

⁷³ Keir Lieber/Alexander Gerard: *Waiting for balancing: Why the World is Not Pushing Back*, in: *International Security* 1/2005, S. 109-139.

with NATO structures and enable the most efficient use of European defence resources to meet EU aims in crisis management operations; ESDP deals with the types of crisis management missions specified in the Petersberg Tasks, where NATO as a whole is not engaged.⁷⁴

Auch Deutschland vertritt traditionell eine sowohl- (ESVP) als auch (NATO)-Position. Die Regierungen Kohl, Schröder und auch Merkel verstanden bzw. verstehen die GSVP eher als Stärkung des europäischen Pfeilers innerhalb der NATO und Möglichkeit der Entlastung Amerikas denn als Schritt hin zu einer Autonomie oder als Gegenmachtprojekt.⁷⁵ In den Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 2003 heißt es, „die ESVP ist kein Ersatz für, sondern eine notwendige Ergänzung zur NATO“.⁷⁶ Daran ändert auch die unter der rot-grünen Bundesregierung Schröder/Fischer beobachtbare Tendenzverschiebung von der „Vorrangstellung der NATO“ in Richtung „Emanzipation der Europäer“ nichts, die Ausdruck im Kölner EU-Gipfel im Juni 1999 finden sollte.⁷⁷ Verändert hat sich lediglich der geographische Aktionsradius deutscher Sicherheitspolitik. War im „Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr“ aus dem Jahr 1994 noch von einer Beschränkung von (geographisch eingrenzenden) WEU-Einsätzen auf die „Petersberger Aufgaben“ die Rede, sind in den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2003 sowohl das Aufgabenspektrum als auch die Einsatzorte der „Europäischen Eingreiftruppe“ erweitert.

Und auch die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO bietet kaum Anlass, von Gegenmachtbildung und Autonomiestreben gegenüber Amerika und der NATO zu sprechen. Ganz im Gegenteil sind Kooperation und eine stärkere Verzahnung von NATO und GSVP die Handlungsmotive Großbritanniens, Deutschlands und Frankreichs.

Die EU: ein fragmentierter Akteur

Das zweite Problem neorealistischer Erklärungsansätze für die GSVP liegt also im zugrundeliegenden Akteursverständnis und der Annahme, die europäischen Staaten arbeiteten unter Führung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens als Allianz zusammen, die der EU eine Art „kollektive Akteursqualität“ verleiht. Dabei unterstellen die Autoren, die diese Annahme teilen, allen EU-Staaten ein gemeinsames Interesse an einer GSVP: militärische Handlungsfähigkeit und Autonomie mit dem Ziel der Stärkung des europäischen Pfeilers innerhalb der NATO. Hier liegt ein weiterer Denkfehler neorealistischer Ansätze.

Wenn Neo-Realisten konsequent in ihrer Argumentation sind müssen sie konstatieren, dass innerhalb der EU die gleichen Dynamiken greifen wie auf der internationalen Ebene: Staaten verfolgen primär ihre jeweils eigenen „nationalen Interessen“. In konkreten sicherheitspolitischen Fragen mangelt es daher immer wieder an Kooperationsbereitschaft, weil diese Interessen divergieren. Der intergouvernementale Charakter und die fehlenden Sanktionsmechanismen eröffnen den Mitgliedstaaten Handlungsmöglichkeiten außerhalb der GSVP. Ein einheitliches Auftreten der EU-Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik, verbunden mit einer schnellen und effektiven Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten, ist eher die Ausnahme als die Regel.⁷⁸

Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: Der damalige luxemburgische Ratsvorsitzende Jean Claude Juncker hatte auf den Kriegsausbruch in Jugoslawien im Juni 1991 mit der Ankündigung reagiert, dies sei „die Stunde Europas“. Was folgte waren Jahre der Uneinigkeit – und Untätigkeit.

⁷⁴ „Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom, Naples, 29 November 2003“, in: Antonio Missirolio From Brussels to Copenhagen. European Defence: Core Documents, Chaillot Paper 67/2003. In diesem Sinne argumentiert auch Jones: Power and Security Cooperation, 2007, S. 29-32.

⁷⁵ Marco Overhaus: Die deutsche NATO-Politik: vom Ende des Kalten Krieges bis zum Kampf gegen den Terrorismus, Baden Baden 2009.

⁷⁶ „Verteidigungspolitische Richtlinien für das Bundesministeriums der Verteidigung“, Berlin, 31. Mai 2003, S. 8-10.

⁷⁷ Marco Overhaus: Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Rot-grüne Sicherheitspolitik im Rahmen von ESVP und NATO, Baden Baden 2003.

⁷⁸ Jolyon Howorth/Alexander Menon: Still Not Pushing Back: Why the European Union is Not Balancing the United States, in: Journal of Conflict Resolution 3/2009, S. 727-744, hier S. 728, 740/741.

Die EU hatte sich angesichts sehr unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten zunächst sehr schwer getan, eine gemeinsame Position zu finden, geschlossen nach außen aufzutreten und mit einer Stimme zu sprechen. Weder in der von Deutschland im Dezember 1991 auf die Agenda gebrachte Frage der Anerkennung der jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien (die dann zunächst im deutschen Alleingang erfolgte) noch in der Frage von Sanktionen gegen Serbien (die Frankreich abgelehnt hatte) konnten die Mitgliedstaaten Einigkeit erzielen und entsprechend handeln.⁷⁹

Im Kontext des Irakkrieges wurde eine regelrechte Spaltung innerhalb der EU deutlich. Deutschland und Frankreich positionierten sich gegen den Krieg und traten in Opposition zu Washingtons unilateralem Kriegskurs.⁸⁰ Auf dem Vierergipfel zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Belgien am 29. April 2003 in Tervuren, der als „Pralinengipfel“ in die EU-Geschichte eingegangen ist, wurde diese Position unter Ausschluss Großbritanniens untermauert.⁸¹ Berlin und Paris haben in diesem konkreten Fall *soft balancing* betrieben. Die neuen mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten hingegen haben sich zusammen mit Italien und Spanien unter Führung Großbritanniens ganz klar auf Seiten Amerikas positioniert und dabei keinen Zweifel daran gelassen, sich mit der amerikanischen Führungsrolle in der NATO sehr gut arrangieren zu können. Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik sehen in Washington auch weiterhin den Garanten ihrer Sicherheit im Rahmen einer starken Atlantischen Allianz.

Es ist also drittens festzuhalten, dass die EU kein einheitlicher/kollektiver Akteur ist und keine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfolgt. Weder die Rolle als „sicherheitspolitischer Vasall“ Washingtons noch die Bestrebungen, sich als „Altes/Gaullistisches Europa“ von den USA zu emanzipieren, sind innerhalb der EU mehrheitsfähig. Seit Ende des Kalten Krieges zeigt sich vielmehr, dass die EU-Staaten strategische *ad hoc*-Koalitionen mit den USA im Rahmen von Militäreinsätzen eingehen, die sie ebenso schnell wieder aufkündigen.⁸²

Wie passt die GSVP ins realistische Bild?

In diesem Beitrag wurde herausgearbeitet, dass die EU-Staaten ein Interesse an der GSV haben und dazu bereits einiges an Schritten investiert haben. Aber weder das Verhalten der EU-Staaten noch das Verhalten der USA entspricht neorealistischen Verhaltenserwartungen von *power balancing*. Mit viel Wohlwollen lassen sich die institutionelle Ausgestaltung der GSVP und die deutsch-französische Opposition gegen den Irakkrieg als Beispiele für ein *soft balancing* einordnen. Allerdings bleibt der Begriff problematisch, weil er theoretisch unterentwickelt ist: im Grunde genommen kann diesem sehr breit definierten und schwer fassbaren Begriff zufolge jede diplomatische Aktion und jede Absichtserklärung eines jeden Staates, ein bestehendes und institutionalisiertes Verhältnis zu eigenen Gunsten verändern und sich so emanzipieren zu wollen, als „*soft balancing*“ bezeichnet werden. Dies lässt den Begriff als inhaltsleer erscheinen⁸³: „Any discussion of *soft balancing* is much ado about nothing“⁸⁴.

Kein Grund für power balancing: Bandwagoning und eine Hedging Strategy als rationales Handeln

Die USA bieten den europäischen Verbündeten auch gar keinen Anlass, kostspielige Strategien von

⁷⁹ Reichwein: Die Balkanpolitik der EU, 2007.

⁸⁰ Siehe dazu Hill: *Renationalizing or Regrouping*, 2004; Hans Mouritzen: *Choosing Side in the European Iraq Conflict: A Test for New Geopolitical Theory*, in: *European Security* 2/2006, S. 137-163; Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner: *Europäische Kollateralschäden. Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B31-32/2003, S. 31-38.

⁸¹ „European Defence Meeting Tervuren 2003“, in: Missiroli: *From Brussels to Copenhagen. European Defence: Core Documents*, 2003.

⁸² Wivel: *Balancing against Threats*, 2008, S. 295.

⁸³ Howorth/Menon: *Still Not Pushing Back*, 2009, S. 731/732; Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth: *Hard Times for Soft Balancing*, in: *International Security* 1/2005, S. 72-108, hier S. 106/107.

⁸⁴ Lieber/Gerard: *Waiting for Balancing*, 2005, S. 109.

power balancing zu verfolgen. Zwar gibt es Staaten die versuchten, die USA in ihrer Machtentfaltung einzuschränken.⁸⁵ Die USA stellten aber trotz ihrer Machtposition weder eine politische noch eine militärische Bedrohung oder Gefahr für die EU-Staaten dar. Sie sind nach wie vor ein verlässlicher sicherheitspolitischer Partner, der über die NATO institutionell sehr eng mit den EU-Staaten verflochten ist und weiterhin das kollektive Gut Sicherheit zur Verfügung stellt. Genauso schätzten die EU-Staaten den Bündnispartner auch ein. Dies lässt Kontinuität und Stabilität in den transatlantischen Beziehungen erwarten, die auch in Zukunft durch Kooperation und Konflikte in konkreten Sachfragen gleichermaßen gekennzeichnet sein werden.⁸⁶

Im Zusammenhang mit dem Irakkrieg hat sich gezeigt, dass die neuen mittelosteuropäischen Mitglieder sowie Spanien und Italien die Strategie des bandwagoning mit einer Strategie des power balancing gegen die USA vorzieht.⁸⁷ Das ist eine Form rationalen Handelns: Als geübte Trittbrettfahrer können diese Staaten sowohl den Schutz, den die NATO in und für Europa bietet, als auch deren Kapazitäten für eigene GSVP-Missionen nutzen. Und das lediglich auf Kosten eines unabhängigen „europäischen Pfeilers“ in der NATO, dessen Zustandekommen aufgrund mangelnder militärischer Kapazitäten und mangelndem politischen Willen ohnehin äußerst fragwürdig ist.

Gleichzeitig spricht für die kooperationswilligen EU-Staaten nichts dagegen, sich mittels der weiteren institutionellen Ausgestaltung der GSVP und im Bemühen um die Schaffung eigener militärischer Kapazitäten (bspw. durch die Umsetzung der European Headline Goals) im doppelten Sinn abzusichern: Zum einen leisten sie mit der GSVP ihren seitens der USA geforderten Beitrag zu einem stabilen transatlantischen Umfeld und einer gemeinsamen Sicherheitspolitik im Rahmen der NATO (in dem die EU bspw. in regionalen Konflikten ihren Part als Konfliktmanager spielt und die USA somit entlastet); das verstehen die USA als transatlantisches burden sharing. In diesem Zusammenhang sind die Erfolge, die die EU mit ihrem militärischen und zivilen Krisenmanagement in Form der Entwaffnungsaktion der UCK in Mazedonien („Concordia“), dem Absichern der Wahlbeobachtungskommission im Kongo („Artemis“) oder der Polizeimission (EUPM) in Bosnien-Herzegowina erreicht hat, nicht zu unterschätzen. Hier wird die GSVP nachgefragt und kann ihr vorhandenes Instrumentarium nutzen; darauf könnten sich die EU-Staaten auch in Zukunft konzentrieren.⁸⁸ Zum anderen bietet die GSVP den EU-Staaten eine gute Verhandlungsposition gegenüber den USA und ermöglicht es, mehr Autonomie einzufordern und eigene Interessen notfalls ohne Unterstützung der USA durchzusetzen - und damit, wenn man so will, soft balancing zu betreiben. Dies entspricht einer äußerst pragmatischen und rationalen hedging strategy⁸⁹, die insbesondere für Deutschland und Großbritannien, und zunehmend auch für Frankreich attraktiv ist. Der Clou ist: die GSVP stärken ohne die NATO zu schwächen und den engsten Bündnispartner zu kompromittieren. Die neo-realistischen Ansätze können diese Varianzen im Verhalten der Staaten und die dahinter stehenden Rationalitätserwägungen aufgrund ihrer Engführung auf die Annahme von power balancing als dem einzig rationalen Verhalten nicht erklären. Hier legt die große Schwachstelle der neo-realistischen balance of power-Theorie.

⁸⁵ Stephen M. Walt: Taming American Power, in: Foreign Affairs 84/2005, S. 105-120.

⁸⁶ Wivel: Balancing against Threats, 2008, S. 290, 302.

⁸⁷ Wivel: Balancing against Threats, 2008, S. 296, 301.

⁸⁸ Howorth/Menon: Still Not Pushing Back, 2009, S. 741.

⁸⁹ Art: Europe Hedges its Security best, 2004, S. 184.