

Thomas Gimesi, Anja Opitz, Alexander Siedschlag, Jodok Troy



Theoretische Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen

Beiträge zur Sicherheitspolitik

VORABDRUCK

Wien, im
Dezember 2006

Büro für
Sicherheitspolitik

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages mit den Volksabstimmungen am 29. Mai 2005 in Frankreich und am 1. Juni 2005 in den Niederlanden haben sich die Europäische Union und die politischen Spitzen ihrer Mitgliedstaaten eine „Denkpause“ verordnet, um Klarheit über die Zukunft der Union und die weitere Stoßrichtung der Integration zu gewinnen. Wichtig ist, dass diese „Pause zum Denken“ nicht zu einer „Pause vom Denken“ wird.

Weil die grundlegenden Probleme der internationalen Sicherheitspolitik nicht dem Zeitplan der europäischen Regierungen gemäß innehalten, erscheint ein Nachdenken über die durch die Union im Rahmen der GASP/ESVP zu meisternden Probleme höchst angebracht. Das Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung in Wien hat aus diesem Grund am 19. Juni 2006 mit renommierten Experten aus dem deutschsprachigen Raum einen Workshop zur Frage der vorhandenen und noch zu entwickelnden europäischen Sicherheitsinteressen abgehalten.

Der im Rahmen dieser Expertisesammlung entstandene vorliegende Beitrag des vom BMLV gestifteten Lehrstuhls für Europäische Sicherheitspolitik an der Universität Innsbruck will das Problembewusstsein für die Theorieabhängigkeit der Beurteilung europäischer Sicherheitsinteressen schärfen.

Die Autoren danken Susanne Dilp, Robert Jindra und Thomas Tannheimer für Recherche in Zusammenhang mit der Ausarbeitung dieser Studie.

Impressum

Beiträge zur Sicherheitspolitik

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:

Brigadier Mag. Gustav E. Gustenau

Redaktion: Mag. Walter Matyas

Korrektur: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Eigentümer, Verleger und Hersteller: Büro für Sicherheitspolitik
des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Alle: Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27006, Fax (+43-1) 5200/17068

Druck und Endfertigung:

Akademiedruckerei Landesverteidigungsakademie

ReproZ Wien

Die Autoren geben in dieser Studie ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>

Inhalt

| | |
|--|----|
| Vorüberlegungen..... | 3 |
| 1. Strategische und wertbezogene Ansätze zur Definition europäischer Sicherheitsinteressen | 4 |
| 2. Interessenbegriff..... | 7 |
| 3. Modelle zur Identifizierung europäischer Sicherheitsinteressen..... | 9 |
| 4. Schlussfolgerungen..... | 17 |

Vorüberlegungen

Für die Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen ist nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit den relevanten Theorieschulen des Faches Internationale Politik und im Besonderen mit ihren Vorstellungen, Definitionen und Konzepten für den Interessensbegriff im Allgemeinen von Bedeutung.

Im Realismus/Neorealismus ist der Interessensbegriff zentrales Leitmotiv des Handelns der „Einheiten“ des internationalen Systems, sofern diesem Handeln Rationalität zu unterstellen ist. Mithin gilt bezogen auf Staaten als grundlegende Aktionseinheiten des internationalen Systems: Selbst angesichts gemeinsamer Sicherheitsbedrohungen, wie sie auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) definiert sind, haben Staaten der Auffassung des Realismus zufolge Interesse weniger an gemeinsamen politisch bindenden Entscheidungsverfahren als an flexibel nutzbaren Lösungen, die immer auch die Handlungsfähigkeit jedes einzelnen Staates verbessern und rationale Ressourcen schonen oder ergänzen. Eine wirksame Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird sich daher aus Sicht des Realismus auch „theoretisch“ nur dann gewährleisten lassen, wenn sie vor dem Hintergrund eines Konzeptes des sicherheitspolitischen Multilateralismus erfolgt, der sich in seiner politischen Bindungswirkung gegenüber den EU-Staaten und in seiner Güte immer wieder an den realpolitisch konkreten Krisenfällen bewähren muss.

Dagegen sind Interessen dem Neoliberalismus (neoliberalen Institutionalismus) zufolge stetig einem Anpassungsdruck ausgesetzt, der aus internationalen Verflechtungen und nationalen Gewinnorientierungen resultiert. Der Konstruktivismus demgegenüber betrachtet Interessen als rein subjektive Kriterien der Politik, die jedoch bei der Identitätssuche von Staaten große allgemeine Bedeutung haben können. Im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung nimmt der Interessensbegriff daher – aus Sicht sowohl des Neoliberalismus als auch des Konstruktivismus – für die einzelnen Mitgliedstaaten der EU und die EU selbst eine zentrale spezifische Rolle ein: Klar definierte europäische Sicherheitsinteressen können im Innenverhältnis Stabilität und Identität erzeugen und im Außenverhältnis Transparenz gewährleisten. Was für den Realismus bei Multinationalität endet, könnte hier den Schritt weiter zu einer Sicherheitsgemeinschaft umfassen.

Der Interessensbegriff stellt aus Sicht aller drei großtheoretischen Perspektiven jedoch weder eine Konstante noch ein Forschungskonzept dar, er bietet aber einen lohnenswerten Weg, Leitbilder und -ziele für die Europäische Union zu definieren. Neben den beiden grundsätzlichen Fragen Distribution und Allokation von Ressourcen in Fällen, in denen sich die EU veranlasst sieht, ihre Interessen im zivilen und/oder im

militärischen Bereich zu wahren, hängt die Glaubwürdigkeit eines Engagements „im Namen“ europäischer Sicherheitsinteressen nicht zuletzt von der Transparenz und der Effektivität der getroffenen Maßnahmen ab. Die Komplexität internationaler Belange sowie die teilweise Überlagerung von Kompetenzen der beteiligten Akteure erschweren zusätzlich die Erarbeitung eines theoretischen Konzeptes, das einerseits den Entstehungsprozess von Sicherheitsinteressen nachvollziehbar macht und andererseits imstande ist zu erklären, weshalb paradoxerweise im Falle der ESVP die Verfolgung nationaler Interessen zur Sicherheitsmaximierung eine Kompetenzabgabe an die Unionsebene erfordert.

1. Strategische und wertbezogene Ansätze zur Definition europäischer Sicherheitsinteressen

In der fachwissenschaftlichen Diskussion besteht die herrschende Meinung, dass sich die Frage nach europäischen Sicherheitsinteressen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der darin eingebetteten ESVP weder politisch noch analytisch systematisch von der Frage internationaler Sicherheitsinteressen im allgemeinen Sinn trennen lässt. Diesen Wissensstand repräsentiert nach wie vor der White Paper Proposal aus dem Jahr 2004 recht gut:

„What is happening in distant places has direct or indirect consequences for Europe and European interests. Since 11 September 2001, international terrorism has become the most prominent security threat.“¹

Darüber hinaus wird gegenwärtig jedoch die Frage diskutiert, ob sich die theoretische Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen in Bezug auf die innere Sicherheit von der Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen in Bezug auf die äußere Sicherheit der Union unterscheiden muss. Angesichts der Tatsache, dass der umfassende Sicherheitsbegriff der Union, wie er zum Beispiel in der Bedrohungsanalyse der ESS zum Ausdruck kommt, die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit schrittweise aufhebt, wäre ein Theoriemodell vorzuziehen, das die Ableitung sowohl von inneren als auch von äußeren Sicherheitsinteressen erlaubt. Dabei besteht allerdings die Schwierigkeit, dass sich die konventionellen Theoriemodelle internationaler Politik eben nur auf die Erklärung von Interessenformationen in Bezug auf das auswärtige Handeln beziehen. Dennoch wird in der Policyanalyse davon ausgegangen, dass auch die Herleitung von (Sicherheits-)Interessen, die auf die inneren Verhältnisse der Union gerichtet sind, in Zukunft besonders relevant werden wird.

Erstens, weil zu erwarten ist, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre vitalen Interessen im Inneren der Union sehen und diese verteidigen wollen:

„It seems probable that, in future, EU members will perceive that most of their crucial interests lie – and must be defended – within the Union rather than beyond it.“²

Dies aber erfordert einen stringenten Rahmen, wie er zum Beispiel unter Rückgriff auf die Kategorie des Interesses geschaffen werden könnte:

¹ European Defence. A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force. May 2004, S. 9f. Sven Biscop: The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power. Aldershot u.a. 2005.

² Mark Leonard, Richard Gowan: GLOBAL EUROPE. Implementing the European Security Strategy, <<http://fpc.org.uk/fsblob/187.pdf>>, S. 6.

„If the Big Three wish to demonstrate real leadership on strategic issues, they must set out mechanisms for self-discipline that will act as the basis for hard policies“.³

Zweitens, weil die Probleme der Bestimmung gemeinsamer europäischer Außeninteressen weitgehend bekannt sind, diejenigen der Bestimmung europäischer Binneninteressen aber nicht.⁴ In diesem Zusammenhang existieren zur Herleitung gemeinsamer europäischer Sicherheitsinteressen Ansätze, die davon ausgehen, dass dies von vornherein nach innen gerichtete Interessen sind, die zwar in einem unionseuropäischen Rahmen verwirklicht und geschützt werden müssen, nicht jedoch im gemeinsamen Außenhandeln. Dies läuft auf ein klassisches Modell der strategischen Interessenverteidigung im Sinn der Verteidigung der erworbenen „Werte“ hinaus.⁵

In der wissenschaftlichen Analyse wird die EU aber in der Regel gleichwohl als ein eigenständiger und zugleich zusammengesetzter strategischer Akteur mit vitalen externen Sicherheitsinteressen wahrgenommen, wobei alle einzelnen Mitglieder wiederum eigene vitale, ebenfalls nach außen gerichtete Sicherheitsinteressen haben – beginnend bei der territorialen Integrität über das ökonomische Überleben bis hin zur politischen Sicherheit.⁶ Dabei ist im Verständnis des nationalen Sicherheitskonzeptes eine Abkehr vom traditionellen staatszentrierten Ansatz hin zu einer umfassenden Betrachtungsweise erkennbar. Ursache hierfür ist einerseits die Tatsache, dass zwischenstaatliche Konflikte von innerstaatlichen zunehmend verdrängt werden, andererseits haben globale Bedrohungen wie Umweltkatastrophen, Bevölkerungswachstum, Pandemien, Migrationsströme und Ressourcenknappheit an Gewicht gewonnen. Vor diesem Hintergrund ist die Strategie der EU wie auch anderer middle powers zu verstehen, die Idee der human security als integralen Bestandteil in die verfolgte Außenpolitik zu integrieren.⁷ So wird der EU auch ein kollektives Interesse an der Durchsetzung internationaler Werte zugeschrieben, insbesondere an der Schaffung eines stabilen Umfeldes und an der Förderung einer auf Regeln basierenden internationalen Ordnung.⁸

Dieser wertebezogene Ansatz ist es, der offenbar die politischen Ansätze zur Bestimmung europäischer Sicherheitsinteressen prägt. Deswegen ist es gerade auch realpolitisch gesehen verständlich, wenn Eigeninteresse und Werteinteressen in der ESVP und ihren Operationen dem Anschein nach zusammenwirken: Sie liefern unter anderem den Definitions- und Legitimationsrahmen für gemeinsame „Missionen“, die von der Union initiiert werden, um diese Interessen durchzusetzen.⁹ So ist zudem die Politik der EU-Staaten, an ESVP-Operationen in wachsendem Maße Drittstaaten zu beteiligen, erklärbar und ebenso das Engagement der EU-Staaten, im Rahmen der ESVP massiv intergouvernemental organisierte Fähigkeiten für das zivile Konfliktmanagement zu schaffen und sich nur zum Teil auf entsprechende bereits bestehende Gemeinschaftsinstrumente der ersten Säule zu stützen.

Theoretisch lassen sich diese Beispiele in das Interessengenesekonzept des klassischen Realismus gut einordnen. Bereits dieser war sich der interessenprägenden Kraft von Ideen bewusst und schloss sich ausdrücklich Max Webers Diktum an:

³ Ebd., S. 36.

⁴ Alyson J. K. Bailes: *The European Security Strategy an Evolutionary History*. SIPRI Policy Paper, Nr. 10, <<http://www.sipri.org/contents/publications/Polycypaper10.html>>, S. 2.

⁵ Vgl. z.B. Arnold Wolfers: „National Security“ as an Ambiguous Symbol. In: *Political Science Quarterly*, 67 (1952), S. 481–502, dort S. 483.

⁶ Z.B. *European Defence. A Proposal for a White Paper* (Anm. 1).

⁷ Z.B. Martin Griffiths, Terry O’Callaghan: *International Relations. The Key Concepts*. New York 2002, S. 291.

⁸ Ebd., S. 13f.

⁹ Insbesondere ebd., S. 13, 27.

„Interessen (materielle und ideelle), nicht Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber die ‚Weltbilder‘, welche durch Ideen geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte.“¹⁰

Auch Hans J. Morgenthau eigene Formulierungen verdeutlichen dies:

„Politischer Realismus lehnt es ab, das sittliche Streben einer bestimmten Nation mit den sittlichen Gesetzen, die die Welt beherrschen, gleichzusetzen. [...] Alle Nationen sind versucht [...], ihr eigenes Streben und Handeln in den Mantel universeller sittlicher Ziele zu hüllen.“¹¹

Aus dieser Theoriesicht tragen EU-geführte multinationale Militäreinsätze zugleich wesentlich zur Entwicklung einer (zunächst) allgemeinen europäischen Sicherheitsidentität bei, die eben nicht auf einem „nur“ ideologischen, falschen Gemeinschaftsbewusstsein basiert. Eine realistische europäische Sicherheitsidentität würde längerfristig auch dazu führen, die EU als Sicherheitsinstrument der ersten Wahl zu begreifen und zu nutzen.¹² Eine regionale sicherheitspolitische Identität verändert den Annahmen insbesondere der konstruktivistischen Theorien internationaler Politik zufolge wiederum die nationalstaatlichen Interessen – sie entwickeln sich im Bereich einer kollektiven sicherheitspolitischen Identität eher im Rahmen einer Logik der Angemessenheit gegenüber der gemeinsamen Leitidee (mag diese auch zunächst lediglich eine propagierte sein) als im Rahmen einer eigeninteressenbasierten rationalistischen Konsequenzlogik.¹³ Dies wäre dann auch ein theoriegemäßer erster Schritt in Richtung eines kollektiven europäischen Sicherheitsinteresses.

Dass es ein Wechselwirkungsverhältnis zwischen den sozialwissenschaftlichen Kategorien Interesse, Idee und Identität (und den durch sie beschriebenen sozialen Prozessen) gibt, wissen wir allerdings nicht erst seit dem Konstruktivismus und der Diskussion über kollektive europäische Sicherheitsinteressen. Bereits die klassische rationalistische Entscheidungstheorie der frühen Außenpolitikanalyse im Sinn von Joseph Frankel ging von derartigen Wechselwirkungszusammenhängen aus: In die Formulierung von Sicherheitsinteressen fließen zunächst idealistische Zielvorstellungen ein, die in weiterer Folge mit der Summe tatsächlich verfolgter Interessen verglichen und zudem an der realpolitischen Praktikabilität gemessen werden. Dabei müssen solche Interessen formuliert werden, die in einem kurzen Zeitrahmen umgesetzt werden können und sich dabei mehr an deskriptiven als an normativen Kriterien orientieren, wobei letztere nicht gänzlich zu vernachlässigen sind.¹⁴

Soweit lässt sich daher als state of the art festhalten, dass für die theoretische Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen sowohl ideelle als auch materielle Faktoren relevant sind, ebenso wie methodologisch individualistische und methodologisch kollektivistische Kategorien. Und diese Faktoren, darin sind sich die verschiedenen Ansätze ebenfalls einig, wirken nicht unabhängig voneinander auf eine europäische Interessenbildung ein, sondern beeinflussen einander auch gegenseitig. Somit existiert ein

¹⁰ Marianne Weber: Max Weber. Tübingen 1926, S. 347f., zitiert in: Hans J. Morgenthau: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh 1963, S. 54.

¹¹ Ebd., S. 56.

¹² Reinhard Wolf: Identität trotz militärischer Schwäche? Ein skeptischer Blick auf die Zukunft der ESVP. In: Reinhard C. Meier-Walser (Hg.): Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik. Neuried 2004, S. 197–202, dort S. 199f.

¹³ Vgl. Gisela Müller-Brandeck: Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. In: Dies. u.a. (Hg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Baden-Baden 2002, S. 9–27, dort S. 24.

¹⁴ Siehe Joseph Frankel: Nationales Interesse. München 1971, S. 30f.

Strukturationsprozess, bei dessen Analyse allerdings je nach Analyseperspektive unterschiedliche Faktoren als die relativ unabhängige Variable aufgefasst werden.

In der Policy-Forschung besteht die Tendenz zu der Aussage, dass auf jeden Fall einer rationalen gegenüber einer wertgeleiteten Interessenherleitung der Vorzug zu geben sei, weil die Bezugnahme auf gemeinsame Werte der Union wiederholt sowohl bei der Definition gemeinsamer Interessen als auch bei der Findung gemeinsamer Positionen und der Durchführung gemeinsamer Aktionen im Wege gewesen ist. Gerade in Bezug auf das ehemalige Jugoslawien habe sich gezeigt, dass europäisches Engagement gegenüber dem Balkan primär wertgeleitet war, und dieser Wertbezug habe die divergierenden Sicherheitsinteressen der einzelnen Staaten offen zutage treten lassen.¹⁵ Auch der neueren Balkanpolitik der Union wird nachgesagt, dass sie keine externen Stabilitätsinteressen usw. definiert, sondern vorrangig innere (Werte) nach außen projiziert und erst dadurch ihre Außeninteressen gewinnt.¹⁶ Auch im Umgang mit der Failed-states-Problematik wird der Union die Abkehr von einem auf Werturteilen abgestützten Weg der Definition europäischer Sicherheitsinteressen angeraten.¹⁷

Zur Umsetzung des Prinzips eines „wirksamen Multilateralismus“ im Sinn der ESS wird es daher für notwendig erachtet, europäische Sicherheitsinteressen mehr strategisch und weniger wertbezogen zu definieren. Insofern der ESS aber Ansätze zur Formulierung nicht wertbasierter, sondern vitaler oder strategischer europäischer Sicherheitsinteressen entnommen werden könnten, seien dies bislang Verallgemeinerungen besonderen gemeinsamen Unionsinteresses an spezifischen Regionen.¹⁸ Dieser Ansatz stößt mitunter auf Kritik: Das Centrum für Angewandte Politikforschung (C.A.P) in München fordert hier statt einem generalisierten empirischen Regionalismus einen abstrakt-deduktiven Ansatz zur Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen, und zwar im Rahmen einer zu etablierenden European Grand Strategy Group (EGSG).¹⁹ Darüber hinaus existiert auch das Argument, die Darstellung europäischer Sicherheitsinteressen müsse – vor allem angesichts der in Kapitel 3 der ESS geäußerten Erwartungen über positive Binnenwirkungen gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Außenhandelns – im Inneren der EU beginnen und zunächst den Rahmen von Artikel 11 EU-V sinnvoll füllen. In diesem Rahmen wären europäische Sicherheitsinteressen dann als eine Untergruppe oder als abgeleitete Interessen aus allgemeineren außenpolitischen Zielen der Union zu definieren.

2. Interessenbegriff

Wie kann aber die Union in einem Einzelfall bestimmen, was ihre Interessen sind? Interessen sind objektgebundene Willensgerichtetheiten des Handelns. Zugleich sind sie heutigem sozialwissenschaftlichem Wissensstand nach subjektive und empirische Größen: Das außenpolitische Interesse eines Staates ist dann letztlich das, was seine Politiker dazu erklären. Das nationale Interesse bezeichnet somit sozial-

¹⁵ Ebd., S. 41.

¹⁶ Zur Projektion innerer Werte nach außen siehe Rudolf G. Adam: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza. In: Gisela Müller-Brandeck u.a. (Hg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Baden-Baden 2002, S. 134–149, dort S. 143.

¹⁷ Müller-Brandeck, Das neue Entscheidungssystem (Anm. 13), S. 20.

¹⁸ European Union Institute for Security Studies: European Defence. A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force. Paris 2004, S. 8.

¹⁹ Franco Algeri, Thomas Bauer: Die strategischen Sicherheitsinteressen der EU: Definitions- und Sicherungsbedarf. Konvent-Spotlight, 4/2003.

wissenschaftlich nicht Grundbedürfnisse eines bestimmten Staates und zugleich den Maßstab, um den Erfolg bei der Verwirklichung dieser Bedürfnisse zu bewerten, sondern nationales Interesse ist das, was die Regierung als solches definiert und zur Grundlage ihres außenpolitischen Handelns macht.²⁰ Schon Frankel ging von der Annahme aus, dass die gesetzten Ziele zur Herstellung einer sicherheitspolitisch vorteilhaften Position letztlich auf die Rechnung der obersten Entscheidungsträger gehen.²¹ Dabei beschreiben sicherheitspolitische Interessen im Besonderen anzustrebende oder zu erhaltende vorteilhafte internationale Konstellationen und Entwicklungen (positive Interessen) oder umgekehrt die Beseitigung ungünstiger Konstellationen (negative Interessen). Mit anderen Worten: Interessen sind in diesem Sinn „das Bestreben nach der Herbeiführung oder dem Erhalt eines bestimmten, möglichst klar zu definierenden Zustandes der internationalen Lage“.²²

Der konstellationsanalytisch vorgehende Münchner Neorealismus zum Beispiel sieht nationale Interessen demgegenüber von vornherein durch wechselseitige internationale Abhängigkeiten mitgeprägt.²³ Darin liegt ein wichtiger Unterschied zum klassischen Realismus ebenso wie zum strukturellen Realismus von Kenneth Waltz, wo sich Interessen aus der internationalen „Position“ eines Staates zwingend ergeben: Das Interesse eines Akteurs folgt aus formalen Faktoren und transepochnalen Gesetzen, und Interessen bestimmen nicht unmittelbar das Handeln, sondern Akteure können in ihrem Willen und ihrem Handeln ihre Interessen vielmehr verkennen und verfehlen.

Ein zu den nationalen Interessen komplementärer Ansatz hingegen ist das Weltinteressenmodell von Seyom Brown: Angesichts der zunehmenden Globalisierung müssen nationale Interessen modifiziert und vielmehr Weltinteressen formuliert werden, die globale Identität entfalten, auf die sich alle Staaten beziehen können. Diese Weltinteressen sind – hierarchisch geordnet – folgende: Überleben der menschlichen Rasse, Verminderung der zwischenmenschlichen Gewalt, Bereitstellung von Existenzgrundlagen, Schutz der Bürgerrechte, Erhaltung kultureller Vielfalt, Erhaltung natürlicher Ressourcen und Stärkung des menschlichen Verantwortungsbewusstseins.²⁴ Das nationale Interesse wird dabei nicht durch die zunehmende globale Vernetzung in den Hintergrund gestellt, sondern verbleibt die Grundlage marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften. Zudem bedingt die Konkurrenz nationalstaatlicher Interessen die Kooperation der Akteure im Rahmen konsensfähiger Gemeinschaftsinteressen, auch um das spezifische nationale Interesse wirkungsvoll durchsetzen zu können. Mit diesem Modell ist auch die intergouvernementale Kooperation der EU-Staaten im Bereich GASP/ESVP zu verstehen. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass es mit zunehmender Größe der jeweiligen Organisationseinheit generell schwieriger wird, Konsens über gemeinsame Interessen zu erzielen.²⁵

Darüber hinaus ist für die Bestimmung gemeinsamer Interessen deren Zugehörigkeit zu bestimmten Kategorien zu beachten, deren Einschlägigkeit im jeweiligen Fall zunächst abzuklären wäre. So ent-

²⁰ Dazu Alexander Siedschlag: Definition und Reichweite des Interessenbegriffs in den internationalen Beziehungen. Unter besonderer Berücksichtigung innenpolitischer Aspekte der Interessendefinition in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. In: Olaf Theiler (Hg.): Deutsche Interessen in der sicherheitspolitischen Kommunikation. Baden-Baden 2001, S. 17–32.

²¹ Frankel, Nationales Interesse (Anm. 14), S. 104.

²² Holger H. Mey: Der Interessenbegriff in der Politikberatung für nationale Außen- und Sicherheitspolitik. In: Olaf Theiler (Hg.): Deutsche Interessen in der sicherheitspolitischen Kommunikation. Baden-Baden 2001, S. 145–157.

²³ Siehe dazu Alexander Siedschlag: Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus. In: Ders. (Hg.): Realistische Perspektiven internationaler Politik. Opladen 2001, S. 13–66.

²⁴ Seyom Brown: World Interests and the Changing Dimensions of Security. In: Michael T. Klare, Daniel C. Thomas (Hg.): World Security. Challenges for a New Century. 2. Aufl., New York 1994, S. 10–26.

²⁵ Siehe auch schon Frankel, Nationales Interesse (Anm. 14), S. 105.

spricht beispielsweise die gebräuchliche Einteilung in strategische, politische und ökonomische Dimensionen der Zuordnung ministerieller Kompetenzen auf nationalstaatlicher Ebene sowie institutioneller Kompetenzen auf Unionsebene. Im Sinn Glenn Snyders sind sicherheitspolitische Interessen dabei strategische Interessen (z.B. Kontrolle des Territoriums, der Energiequellen), die vor allem auf geopolitische Besonderheiten zurückgehen.²⁶

3. Modelle zur Identifizierung europäischer Sicherheitsinteressen

Nach der Diskussion einschlägiger, durchaus auch konkurrierender großtheoretischer Grundlagen sollen dem state of the art konkrete Modelle zur Identifizierung europäischer Sicherheitsinteressen entnommen werden:

Ansatz A: Strukturlogische Ableitungen durch konkreten Problemdruck

Charakteristisch für dieses Modell sind einschlägige Passagen der ESS wie zum Beispiel:

„The European Union’s interests require a continued engagement with Mediterranean partners [...]. Resolution of the Arab/Israeli conflict is a strategic priority for Europe.“²⁷

Das Engagement der EU in der Mittelmeerregion und das Interesse an der Lösung des Nahost-Konflikts lässt sich gut mit der Theorie des klassischen neoliberalen Institutionalismus im Sinn von Joseph N. Nye und Robert Keohane interpretieren:

„[T]he existence of a ‚European interest‘ lies in the occasional overlapping of preformed national preferences.“²⁸

Durch Konsens erzielte Normen sollen sicherstellen, dass in der Kooperation auch wirklich der größtmögliche Nutzen gewonnen wird. Das Interesse an gemeinsamen Normen wiederum führt zur Normierung von Interessen. Ein Schlüsselbegriff dabei ist die Akkommodation („Anpassung“, „Schlichtung“, „Gefälligkeit“): Internationale Interessenangleichung und schließlich elementare internationale Harmonie, vor allem infolge eines wachsenden gemeinsamen Wahrnehmungs- und Kommunikationshorizonts.²⁹ Dabei können „Ideen“ (definiert als Weltbilder, Wirklichkeitsinterpretationen und Überzeugungen von Akteuren) für den Neoliberalismus insofern relevant werden, als dieser annimmt, dass sie im Fall verschiedener Handlungsgleichgewichte und Kompromissbahnen Schellingsche fokale Punkte³⁰ setzen, d.h. über Erwartungsbildung bestimmte Handlungsentscheidungen gegenüber anderen begünstigen.³¹ Würden Ideen „institutionalisiert“ (was hier bedeutet, dass internationale Organisationen

²⁶ Glen H. Snyder: Alliance Politics. New York 1997, S. 23.

²⁷ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8.

²⁸ Frederica Bicchì: Defining European Interests in Foreign Policy: Insights from the Mediterranean Case. ARENA Working Papers, Nr. 13/2003, <http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_13.pdf>, S. 3.

²⁹ Dazu Kjell Goldmann: The Logic of Internationalism. Coercion and Accommodation. London u.a. 1994.

³⁰ Nach Thomas C. Schelling: The Strategy of Conflict. Cambridge, MA 1960, insbes. S. 68, 70, 111–113.

³¹ Judith Goldstein, Robert O. Keohane: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: Dies. (Hg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca, NY 1993, S. 3–30, dort S. 3, 17–20.

sie als Operationsprogramme aufgreifen, oder organisationstheoretisch gesagt, dass sie sie inkorporieren), dann könnten sie doch eigenständige handlungsprägende Kraft auf die Akteure ausüben und derart „policy outcomes“ erklären.³² Abbildung 1 soll diesen Wirkmechanismus verdeutlichen.

Abbildung 1: Neoliberaler Institutionalismus: Internationale Institutionen/Ideen als intervenierende Variablen



Quelle: Alexander Siedschlag: Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus. In: Ders. (Hg.): Realistische Perspektiven internationaler Politik. Opladen 2001, S. 13–66, dort S. 29.

Ansatz B: Europäisierung durch gemeinsame Werte

Anknüpfend an Andrew Cortell und James W. Davis können vier Transformationsmechanismen internationaler Normen in akteursbezogene Handlungsorientierungen unterschieden werden.³³

1. Normwirkung über passende Ideen und Wertorientierungen, die im Bewusstsein von politischen Eliten verankert sind.
2. Verfahrensmäßige Einknüpfung internationaler Normen in die innenpolitische (ministerial)bürokratische Ebene über Alltagserfordernisse der verwaltungsmäßigen Konzeption und Umsetzung von Außenpolitik, vor allem über sich dabei einschleifende Standardoperationsverfahren.
3. Intentionale nationale Einordnung in bestimmte internationale Normzusammenhänge, gerade um der Durchsetzung nationaler Interessen willen. Das Wichtige dabei ist, dass sich nationale Akteure aus Interessenkonvergenz dazu entschließen, sich gemeinsam in eine überwölbende Werte- und Interessenstruktur einzuknüpfen. Charakteristisch für diesen Mechanismus ist, dass die internationalen Normen hier weniger als constraints denn als Handlungsressourcen für die nationalen Akteure fungieren.³⁴
4. Internationale Normen können auch über rechtliche Kanäle, d.h. über ihre formale Einbettung in die nationale Rechtsordnung auf nationale Politikformulierung wirken und so normenkonformes außenpolitisches Handeln begünstigen. Das ist der Mechanismus einer Europäisierung von Interessen über technische linkages.³⁵

Die Abbildung 2 veranschaulicht eine solche letztlich im Sinn der methodologischen Grundorientierungen im Fach Internationale Politik als reflexiv zu bezeichnende Konzeption zu Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen:

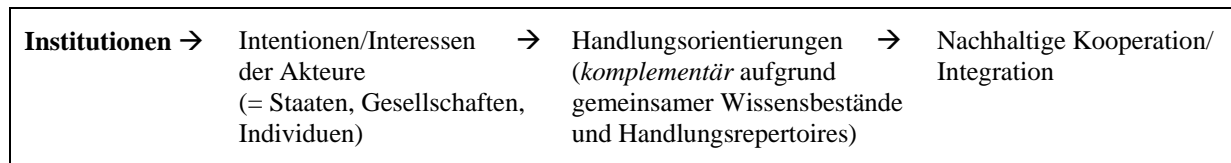
³² Ebd., S. 20–24.

³³ Andrew Cortell, James W. Davis: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. In: International Studies Quarterly, 40 (1996), S. 451–478, dort S. 453–457.

³⁴ Ebd., S. 453.

³⁵ Andrew Hurrell: International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach. In: Volker Rittberger (Hg): Regime Theory and International Relations. Oxford 1993, S. 49–72, dort S. 70f.

Abbildung 2: Reflexiver Institutionalismus: Internationale Institutionen/Ideen als unabhängige Variablen



Quelle: Alexander Siedschlag: Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus. In: Ders. (Hg.): Realistische Perspektiven internationaler Politik. Opladen 2001, S. 13–66, dort S. 29.

Ansatz C: Aggregierte Binneninteressen

Ein weiterer, dem Realismus nahe stehender Ansatz geht davon aus, dass es im Rahmen der EU bereits gemeinsame strategische Hintergrundinteressen gibt, die sich im Rahmen regionaler Aktivitäten der ESVP konkretisieren und verstetigen. In diesem Fall werden die Sicherheitsinteressen der EU als die postulierte Summe der jeweiligen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten betrachtet, die es dann in Gesamtheit im globalen Rahmen zu vertreten gilt. Solch ein Ansatz kann nach dem Dafürhalten einiger Analysten auch der ESS entnommen werden.³⁶

Realisten betonen gemeinhin die Entwicklung des nationalen Interesses durch die Perzeption der *balance of power*.³⁷ Und in der Tat kann die ESVP als eine Form von *soft balancing* gesehen werden³⁸ – zumindest eine rhetorisch starke ESVP entspricht einem *soft-balancing*-Ansatz, da dies ein kostengünstiger Weg ist. Nichtsdestotrotz ist die ESVP aus einem regionalen Sicherheitsbedürfnis entstanden.³⁹ Es ist aus dieser Sicht fraglich, wie weit sich europäische Sicherheitsinteressen, die im Sinn des EU-Selbstbildes eines global einsatzbereiten Krisenmanagers mehr als nur den Kontinent betreffen, definieren lassen.

Auch der (Neo)Realismus im strikteren Sinn würde die Entwicklung gemeinsamer Sicherheitsinteressen nicht grundsätzlich als modell-logisch undenkbar betrachten, aber empfehlen, die Interessendefinition strikt nach Politikfeldern (was in der ESVP u.a. heißt: nach zivilen und militärischen Aspekten) zu trennen. In derartiger funktionaler Trennung wird die Voraussetzung für bedarfsorientiert erzeugbare Synergien gesehen, und solch ein Mechanismus kann am besten nationale Eigeninteressen überbrücken/integrieren helfen.⁴⁰

Aus realistischer Sicht ist es aber bedenklich, wenn eine internationale Organisation wie die EU die Verwirklichung universeller Ideen und Werte zu ihrem nationalen Interesse erklärt, denn: „es gibt keine politische Moral ohne Klugheit – d.h. ohne Berücksichtigung der politischen Folgen eines anscheinend

³⁶ Z.B. Asle Toje: The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. In: European Foreign Affairs Review, 10 (2005), S. 117–133.

³⁷ Vgl. Braden E. Smith: Integration or Cooperation: Adapting Theories of Regional Integration to the Development of the CESDP. New York 2004, S. 10.

³⁸ Stephen G. Brooks, William C. Wohlforth: Hard Times for Soft Balancing. In: International Security, 30 (2005), Nr. 1, S. 72–108, dort S. 91.

³⁹ Ebd., 93.

⁴⁰ Alexander Siedschlag: Eine realistische Theorie europäischer Sicherheitspolitik. In: Politik im Netz (PIN) 7, Ausg. 35, <http://www.politik-im-netz.com/pin_rl/archiv/paufsatz/Action.lasso?-database=pin_aufsatz.fp3&-layout=internet&-response=/pin_rl/archiv/paufsatz/arc_auf_det.lasso&Ident_such=A-157&-search>, erscheint auch im PIN-Jahrbuch, Baden-Baden 2006.

moralisch vertretbaren Vorgehens. Der Realismus betrachtet diese Klugheit – das Abwägen der Folgen alternativer politischer Handlungen – daher als die höchste Tugend der Politik.⁴¹

Ansatz D: Genereller Globalisierungsdruck

Ein weiterer Ansatz nimmt an, dass die ESS bereits aus strategischen Interessen hätte abgeleitet werden müssen. Demnach wäre dann der Ansatz, aus der ESS und ihrer Bedrohungsdefinition europäische Sicherheitsinteressen zu gewinnen, von vornherein falsch angelegt.⁴² Für nötig erachtet wird vielmehr eine von den globalen Grundgegebenheiten der Sicherheitspolitik ausgehende Interessenanalyse, die vor allem – im Gegensatz zum oben dargestellten Argument – die in der ESS enthaltenen Binneninteressen nicht zu einem Definitionsmaßstab für die das Außenhandeln bestimmenden Interessen macht. Dem entsprechen Feststellungen wie:

„The background to this shifting importance of security factors is globalisation. At the global level, interdependence has proven to be more than economic; it also has political, cultural and security aspects. As a consequence of globalisation, itself a source of tensions between those that benefit from it and those that suffer its negative effects, Europe’s interests are inseparably linked to the stability of its worldwide interaction with other players, and vice versa. This interdependency implies that events anywhere in the world can have an immediate impact on Europe – there no longer is a fixed correlation between the importance of developments for European security and their geographical distance from the EU. It further means that the security of one is dependent upon the security of the other, hence the need for multilateral cooperation. In effect therefore, the security of Europe nowadays is dependent on the stability of the international system as such.“⁴³

Dies steht im Rahmen der bereits zitierten Auffassung, dass die EU als strategischer Akteur nicht als Exponent eines regionalen Sicherheitskomplexes gesehen werden dürfe, sondern als nahtlos eingebettet in das globale Sicherheitssystem betrachtet werden müsse. Politologisch müsste man zur Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen somit unmittelbar auf Weltinteressen-Modelle wie das bereits genannte von Brown zurückgreifen.⁴⁴

Region-, problem- und situationsübergreifend im Rahmen des Vormarschs der Demokratie generalisierte bzw. internationalisierte Normen sind demnach handlungsbestimmend für die Akteure, auch für ganze Staaten.⁴⁵ Wenngleich dieser Trend noch in der Entwicklung ist, sei es mittlerweile evident, dass formale internationale Organisationen und allgemeine internationale Verrechtlichung zunehmend Bedeutung als eigenständige Größen in den internationalen Beziehungen erlangen oder zumindest virulente Bezugsgrößen für staatliches Handeln werden.⁴⁶ Besonders ausgearbeitet sind diese Annahmen im speziellen Ansatz von Kjell Goldmann, in der „Logik des Internationalismus“⁴⁷.

⁴¹ Morgenthau, *Macht und Frieden* (Anm. 10), S. 56.

⁴² Vgl. Sven Biscop: *The European Security Strategy Implementing a Distinctive Approach to Security*. Brüssel, Royal Institute for International Relations, Sécurité & Stratégie, Paper Nr. 82, März 2004, <<http://www.iri-kiib.be/papers/Artikel%20V&S%20ESS.pdf>>.

⁴³ Ebd., S. 10.

⁴⁴ Z.B. Brown, *World Interests and the Changing Dimension of Security* (Anm. 24).

⁴⁵ Charles W. Kegley: *The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction*. In: Ders. (Hg.): *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*. New York 1995, S. 1–24, dort S. 10f, 13.

⁴⁶ Ebd., S. 13f.

⁴⁷ Goldmann, *Logic of Internationalism* (Anm. 29).

Ansatz E: „Sozialkonstruktivismus“ – Katalogisierung europäischer Sicherheitsinteressen

Ein Beitrag zu verwendungsfähiger poststrukturalistischer Theorie und Methode in der Sicherheitspolitikforschung ist beispielsweise Henrik Larsens diskursanalytisches Diagnose- und Erklärungsmodell relevanter politischer Überzeugungsmuster, die staatliches Entscheidungshandeln auf bestimmte Pfade lenken. Larsen verbindet den strukturationstheoretischen Konstruktivismus mit einer rollenorientierten Außenpolitikanalyse insofern, als er die konstruktivistische Methodik (Diskursanalyse) verwendet, um aus außenpolitischen Quellentexten bestimmte Rollenideen zu ermitteln, miteinander zu vergleichen und ihre Entstehung sowie ihre Entwicklung zu erklären⁴⁸. Politische Probleme und die Rede darüber wechseln und werden nicht zusammen mit dem jeweiligen Text geliefert, sondern müssen erst erschlossen werden. Das Praxisargument dafür ist, dass die Inkompatibilität der Bedeutungshintergründe nationaler Diskurse immer wieder ein Hindernis für internationale Kooperation und die Diskursanalyse deswegen auch ein Praxisverfahren der Kooperationsförderung zwischen Staaten ist. Wichtiger Maßstab dabei ist die Passung von (oder eben die Diskrepanz zwischen) diesem Eigendiskurs und der jeweiligen externen Handlungsumwelt. Zwischen international-politischem Strukturdruck sowie entsprechenden Zwängen für Staaten, sich neu zu positionieren, und dem registrierbaren outcome ihrer praktisch verfolgten Außenpolitik vermittele eine Art diskursiver Filter. Dies ist insofern ein interessanter Ansatz, als er die Annahme beinhaltet, dass bereits die Rede über die Frage, ob und wie europäische Sicherheitsinteressen gebildet werden können/sollen, zu nationaler Verhaltensänderung und zu Europäisierung führt.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen von „Ansatz E“ einen empirischen Forschungsstand zur Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen, der sich um die Entwicklung konkreter Interessenkataloge bemüht. Dabei wird entweder induktiv oder deduktiv vorgegangen. Ein Musterbeispiel für induktives Vorgehen ist die Analyse von Paul Luif über kohärentes Abstimmungsverhalten der EU-Staaten in der UN-Generalversammlung.⁴⁹ Luif fand Konvergenz in Bezug auf Themen, die unter die Gruppe zivile Aspekte der ESVP zu zählen sind, und Divergenz insbesondere bei Themen, die zu den erweiterten Petersberg-Aufgaben gemäß dem Verfassungsvertrag zu zählen sind, vor allem bei der Abrüstung. Vor dem Hintergrund dieser Studie müsste man also empfehlen, die Identifizierung/Darstellung europäischer Sicherheitsinteressen issue-orientiert vorzunehmen und sich dabei auf die zivilen Aspekte/Ziele der ESVP zu konzentrieren.

Einen interessanten weiteren, immanenten Weg zur Identifizierung europäischer Sicherheitsinteressen, der sich an das oben angeführte Argument anschließt, zunächst nach EU-Vertrags-gemäßen Interessenrahmen zu suchen, stellt die Artikel-13-Methode dar: Gemäß Artikel 13 EUV beschließt der Europäische Rat über Gemeinsame Strategien in den Feldern, in denen die Mitgliedstaaten wichtige gemeinsame Interessen haben. Somit kann man im Umkehrschluss aus einer Analyse der bestehenden Gemeinsamen Strategien zugrunde liegende, jedenfalls komplementäre Interessenkonstellationen bestimmen:

„Therefore, the transformation from a situation of cognitive uncertainty to the definition of a new European interest in foreign policy develops through the clarification of what the problem is, what the EC/EU has to

⁴⁸ Henrik Larsen: *Foreign Policy and Discourse Analysis. France, Britain and Europe*. London, New York 1997, S. 27–32.

⁴⁹ Paul Luif: *EU Cohesion in the UN General Assembly*. WEU Institute for Security Studies, Occasional Papers, Nr. 49, Dezember 2003, insbes. S. 11–13, 16.

do with it, what can the EC/EU do about it, and what is the specific contribution of single member states to the collective endeavour.“⁵⁰

Ansatz F: Diskursanalytische Aggregation

Wird diskursanalytisch vorgegangen, gelten für die Übersetzung gemeinsamer Vorstellungen und Interessen in gemeinsames Handeln Kommunikationsprozesse als entscheidend, vor allem die internationale und innenpolitische Kommunikation von politischen Leitbildern sowie deren Umsetzung in konkrete Politik mithilfe spezifischer Diskurspraktiken.⁵¹ Im Unterschied zu den diskursanalytischen Komponenten von „Ansatz E“ geht es hier nicht primär um die Analyseebene der innerstaatlichen Diskursformation, sondern um einen Strukturationsprozess gemäß einem Regelsystem, das analytisch auf der europäischen Ebene verortet wird.

Ein interessantes Beispiel dafür, wie sich im Sinn derartiger Logik ein gemeinsames und einheitliches europäisches Sicherheitsinteresse herausbilden kann, ist der Mittelmeerdialog der EU. Zwar entwickelte sich das Sicherheitsinteresse dort auch nur aufgrund der Initiative einiger betroffener EU-Staaten, das Beispiel zeigt aber doch, wie sich eine Sicherheitsdefinition schrittweise und aus der Dekonstruktion nationalstaatlicher Interessen entwickeln kann⁵² – allerdings um den Preis, dass das Interesse auf eine bestimmte Region zugeschnitten und somit auch beschnitten ist. Vor dem Hintergrund eines konstruktivistischen Ansatzes lässt sich dieser Prozess einer europäischen/europäisierten Interessenbildung folgendermaßen verallgemeinern:

„First, before a new European interest towards the Mediterranean emerged, previous national interests towards the area were deconstructed. Before getting on the European agenda, the Mediterranean escalated in the domestic arenas of member states from the private sphere or from the sphere of ‚ordinary politics‘, to the public and at times security sphere. The politicisation and securitisation of new challenges created a situation of shared cognitive uncertainty across several member states, as indicated by the repeated changes in regulations and practices. Second, the policy entrepreneurship able to turn passive uncertainty into an active debate defining a common European interest for the Mediterranean was mainly provided by a member state. There was little Commission autonomy in this case. However, France and Spain acted as policy entrepreneurs not because of perspective material gains, but because of broad symbolic reasons. Promoting a European initiative for the Mediterranean represented for them a way of gaining international recognition of a new role in world politics, a goal that they pursued for different reasons in different periods of time. Third, the debate and negotiations that led to the definition of a new European interest for the Mediterranean developed in stages, each stage displaying different characteristics. After a first period of ‚naming‘, several actors were progressively involved in the ‚framing‘ of the main conceptual blocks of the new Euro-Mediterranean relations. Once these were in place, a more traditional stage of bargaining at the negotiating table occurred, lasting up to the formal adoption of a European initiative.“⁵³

Ein nationales Interesse – und somit in Folge auch ein gemeinsames europäisches Interesse – entwickelt sich also aus Sicht von „Ansatz F“ daraus, wie Eliten externe Ereignisse sehen, „bereden“ und bewerten.⁵⁴

⁵⁰ Ebd., S. 11.

⁵¹ Z.B. Larsen, Foreign Policy and Discourse Analysis (Anm. 48).

⁵² Ebd.

⁵³ Ebd., S. 20f.

⁵⁴ Vgl. Smith, Integration or Cooperation (Anm. 37), S. 10.

Ansatz G: „Institutionalisierung unter Beobachtung“

Strukturen eröffnen Interaktionsgelegenheiten, die von Akteuren wahrgenommen und aktiv umgesetzt werden müssen, zum Beispiel durch bestimmte Rollenübernahmen. Überhaupt müssen Akteure erst einmal interpretieren und aushandeln, was im konkreten Einzelfall eigentlich die Leitidee und das Regelwerk für die Ableitung handlungsleitender Interessen ist.⁵⁵ Im Zuge dieses Prozesses aber verändern sich einerseits die Akteure, insofern sie Gelegenheitsstrukturen aufgreifen und ihre Interessen darauf einstellen. Andererseits verändern sich aber auch die Strukturen selbst, weil sie immer erst in der situations- und identitätsbedingten Wahrnehmung durch die betroffenen Akteure wirken und weil sie im Zuge der auf ihnen aufbauenden Interaktionen umgestaltet oder zumindest interpretatorischem Wandel unterworfen werden.

Wie es dabei konkret zum Einschwenken politischer Interaktion zwischen Staaten auf institutionalisierte, einem Gesamtinteresse folgende Handlungspfade und Verhandlungsstile kommt, lässt sich am besten immer noch mit Oran Young sagen, und zwar vor regimetheoretischem Hintergrund: Wenn Akteurstypen- und Arenenbildung einsetzen, wenn Staaten als Mitglieder ein und desselben politischen Verhandlungsklubs wahrgenommen werden und/oder sich auch selbst dementsprechend definieren, wächst der öffentlich an sie herangetragene bzw. der selbst gestellte Druck, eine präsentable gemeinsame Lösung zu finden.⁵⁶ Zu weiteren förderlichen Faktoren zählen wiederum die Existenz Schellingscher fokaler Kompromisspunkte vor dem Hintergrund klarer Tatsachen und ebenso klarer, eingängiger Alternativen, sodann die Verfügbarkeit von Mechanismen zur Überwachung der Normcompliance, der katalytische Effekt von gemeinsam erlebten Schocks oder gemeinsam durchlebten Krisen und vor allem die Etablierung politischer Führungsrollen im Verhandlungsprozess (Initialzündungs- und Katalysefunktion aufgeklärt-avantgardistischer Eliten).⁵⁷

Ansatz H: Strategische Kultur

Im Rahmen des Faches Internationale Politik insgesamt ist das „Kultur“-Konzept in den 1990er-Jahren zu einem Analyserahmen für die innenpolitisch-gesellschaftlichen Voraussetzungen der Herausbildung (oder „Konstruktion“) einer nationalen Sicherheitsstrategie ausgearbeitet worden. Auch die ESS selber enthält die Forderung nach einer „strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention“.⁵⁸

Peter Katzenstein⁵⁹ prägte in diesem Zusammenhang das Konzept „nationale Sicherheitskultur“ als Alternative zum Konzept der nationalen Sicherheit als Streben nach Wahrung der eigenen internationalen Position im Sinn des strukturellen Realismus (oder amerikanischen Neorealismus) von Waltz⁶⁰. „Kultur“ bezieht sich dabei auf die Rolle von innenpolitischen sozialen Praktiken für das internationale Handeln von Staaten, für die Herausbildung ihrer internationalen Identität und für die Definition ihrer

⁵⁵ Guy Peters: *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*. London 1999, S. 150.

⁵⁶ Oran [R.] Young: *The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment*. In: *International Organization*, 43 (1989), S. 349–375, dort S. 360f. Young nennt diesen Prozess auch „contractarian interaction“ (S. 366–368).

⁵⁷ Siehe dazu vor allem ebd., S. 366–374.

⁵⁸ *A Secure Europe in a Better World* (Anm. 27), S. 29.

⁵⁹ Peter Katzenstein (Hg.): *The Culture of National Security*. New York 1996.

⁶⁰ Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*. Reading, MA 1979.

Sicherheitsinteressen. Das systematische Problem derartiger Forschungsansätze ist mithin, dass sie den Kulturbegriff nicht ganz richtig verwenden. Kultur als sozialwissenschaftliches Analysekonzept ist nicht darauf ausgerichtet, wie sicherheitspolitische Handlungsentscheidungen innenpolitisch „konstruiert“ werden oder wie Legitimation für diese Entscheidungen „konstruiert“ wird – das wäre ein diskursanalytischer oder poststrukturalistischer Ansatz –, sondern darauf, die sich von Menschen immer wieder selbst geschaffenen Handlungsgrundlagen zu erklären, d.h. das Bezugssystem, durch das eine Gesellschaft ihre Umwelt erfährt, mit dem sie dieser gemeinsam eine bestimmte Bedeutung zuschreibt und mit dessen Hilfe sie versucht, einerseits strukturelle Umwelteinflüsse zu bewältigen und andererseits angesichts einer sich ständig wandelnden, komplexen Umwelt anpassungsfähig und handlungsfähig zu bleiben.⁶¹

Darüber hinaus stellt das Modell den Faktor Identität (im Sinn von Selbstwahrnehmung, Selbstverortung) und die Rolle entsprechender Pfadabhängigkeiten im Sinn konstitutive Normen schaffender historischer Kompromisse in den Mittelpunkt.⁶² Solche meist auf bestimmten Wertsystemen (z.B. Sicherheitsideen wie „kollektive Sicherheit“, „Abschreckung“, „kooperative Sicherheit“, „Präemption“ oder „Prävention“) basierende Identitäten wandeln sich allerdings nur langsam und können sich nicht schlagartig an neue internationale Herausforderungen anpassen. Wenn schnelle Reaktion erforderlich ist, werden eher neue, zusätzliche Identitäten entwickelt als vorhandene verändert, oder aber die Wirklichkeit wird so interpretiert, dass sie zu den vorhandenen Werten und Identitäten passt. In solch einem Fall spricht man nicht nur jargonhaft, sondern analytisch berechtigterweise von der „sozialen Konstruktion“ außen- und sicherheitspolitischer Interessen.⁶³ Diese Interessen ergeben sich aus kollektiven Situationsbeschreibungen und dem Ausschluss alternativer Wirklichkeitsrepräsentationen, ebenso wie sich die Macht eines Staates daraus ergibt: Sie ist die Macht sozialer Praktiken und Identitätsvorstellungen, das Vermögen, innerhalb einer sozialen Struktur intersubjektive Bedeutungsmuster herzustellen.

Inwieweit und auf welchen konkreten Wegen sich aus gemeinsamer sicherheitspolitischer Praxis aber auch gemeinsame – oder jedenfalls komplementäre – Sicherheitsinteressen entwickeln können, ist in der Ansatzfamilie „strategische Kultur“ jedoch schlussendlich umstritten.

So geht ein spezielles Modell (action repertory) davon aus, dass die vorhandenen Strategien bestimmen, welche Ziele entwickelt werden.⁶⁴ Eine Handlungstheorie, deren Grundlage eine Sicherheitskultur ist, kann somit erklären, warum sich Akteure bei gleichen Strukturen unterschiedlich verhalten bzw. warum sie sich unterschiedlich an die Umwelt anpassen: Sie handeln in unterschiedlichen Lebenswelten und/oder haben unterschiedliche Handlungsrepertoires.

Dem steht eine Modell-Logik entgegen, in der der Fokus auf dem Faktor Identität liegt. Diesem Modell zufolge können Akteure lernen, und zwar vor allem sozial, d.h. aus den historischen Erfahrungen und aktuellen Wahrnehmungen der Interaktion mit anderen. In diesem Zusammenhang verändert sich nicht nur ihr Wissen über die Wirklichkeit (Sozialisation des Wissens), sondern auch die Art und Weise,

⁶¹ Michael Thompson, Richard Ellis, Aaron Wildavsky: *Cultural Theory*. Boulder, CO 1990, S. 218f.

⁶² Glenn Chafetz, Michael Spirtas, Benjamin Frankel: Introduction: Tracing the Influence of Identity on Foreign Policy. In: Dies. (Hg.): *The Origins of National Interests*. London 1999, S. vii–xxii. Rodney Hall: *National Collective Identity. Social Constructs and International Systems*. New York u.a. 1999. Ronald Jepperson, Alexander Wendt, Peter Katzenstein: *Norms, Identity, and Culture in National Security*. In: Peter Katzenstein (Hg.): *The Culture of National Security*. New York 1996, S. 33–75.

⁶³ Vgl. Michael Barnett: *Culture, Strategy and Foreign Policy Change. Israel's Road to Oslo*. In: *European Journal of International Relations*, 5 (1999), S. 5–36. Jutta Weldes: *Constructing National Interests*. In: *European Journal of International Relations*, 2 (1996), S. 275–318.

⁶⁴ Ann Swidler: *Culture in Action: Symbols and Strategies*. In: *American Sociological Review*, 51 (1986), S. 273–286, dort v.a. S. 277.

wie Akteure ihre eigenen Interessen wahrnehmen (Negierung einer Automatisierung). In dieser Logik würden sich europäische Sicherheitsinteressen sozusagen politikbegleitend als geronnenes gemeinsames Wissen über gemeinsames Handeln in ESVP-Operationen herausbilden.

4. Schlussfolgerungen

Die ESS stellt eine Grundlage für die Herleitung gemeinsamer europäischer Sicherheitsinteressen dar, da sie konkrete strategische Ziele für die EU im Rahmen der GASP/ESVP definiert. Im Rahmen von comprehensive security vereint die EU nach außen gerichtete globale Interessen und nach innen gerichtete Binneninteressen. Im Außenverhältnis richten sich diese Interessen auf eine Politik als internationaler Akteur: ökonomische Interessen – Wirtschaftsakteur, Begegnung globaler Bedrohungen – internationaler Krisenmanager, Rolle der Union im internationalen System – Globalmacht. Im Innenverhältnis umfassen die Interessen alle Maßnahmen zur Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit. Dabei geht comprehensive security davon aus, dass diese Sicherheitsinteressen nicht getrennt, sondern gemeinsam betrachtet werden müssen. Konventionelle Theorien beschreiben jedoch entweder allein die Außeninteressen oder reine Inneninteressen.

Für die Wahl eines dementsprechenden Ansatzes zur Herleitung von europäischen Sicherheitsinteressen ist auf der Grundlage der hier identifizierten Modelle zunächst übergreifend festzuhalten:

- Sicherheitsinteressen werden stets auch im globalen Kontext bestimmt. Damit ist ein Ansatz, der EU-Sicherheitsinteressen allein nach inneren Interessen definiert, für die Herleitung auszuschließen.
- Hieraus erwächst das Erfordernis eines sicherheitspolitischen Engagements im Innen- und Außenverhältnis. Dabei entstehen nationale Interessen der EU-Mitgliedstaaten nicht allein aus ihrem kulturhistorischen Erbe heraus, sie sind gleichermaßen auch durch global wahrgenommene Bedrohungsszenarien bestimmt.
- Infolge des Ausschlusses einer deduktiven Vorgehensweise durch Katalogisierung ergibt sich mithin die Notwendigkeit einer induktiven Herleitung von EU-Sicherheitsinteressen.

Die Fortschreibung dieses Papiers wird sich neben der tiefer greifenden Bewertung der Nutzbarkeit der Ansätze auch auf die politiktechnischen Fragen im Zusammenhang mit der Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen konzentrieren, denn aus der Theoriedebatte, insbesondere aus der inzwischen klassischen Debatte zwischen dem neoliberalen Institutionalismus und dem strukturellen Neorealismus ergeben sich zwar gemeinsame Bausteine, aber konträre Baupläne einer interessengenetischen Institutionenordnung:⁶⁵

- Kooperationswillige Staaten bevorzugen nach dem Neoliberalismus ein möglichst festes und beharrliches institutionelles Rahmenwerk, das durch einen Interessenmix und zugleich durch relativ gut abgesicherte Dauerhaftigkeit (zum Beispiel in Form hoher Austrittskosten) gekennzeichnet ist. So würden für jeden einzelnen Staat die jeweils anderen besser kontrollierbar und in ihrer allgemeinen Politik beeinflussbar. Dagegen ist mit dem Neorealismus zu sagen, dass dies möglicherweise Konflikte erst noch fördert, wenn es nämlich Akteure auch über veränderte Interessen hinweg aneinander bindet.
- Staaten bevorzugen nach dem Neoliberalismus eher kooperative Arrangements geringer Mitgliederzahl, weil nur so die Transaktionskosten gering gehalten werden können und sonst wieder politisches Marktversagen droht. Dagegen ist neorealistisch zu sagen, dass das der Institutionalisierung

⁶⁵ Siehe Siedschlag, Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft (Anm. 23), S. 15–18.

stabiler Beziehungen und kooperativer Konfliktregelung nicht unbedingt zuträglich sein muss. Der resultierende Verschluss der Exit-Option muss Ausreißer nicht unbedingt einpeitschen, sondern kann sie zu Fundamentalopposition, Protest- und Blockadeverhalten motivieren. Das ist im Fall kleiner institutioneller Arrangements besonders kritisch. Demgegenüber besitzen Kooperationsformen mit möglichst vielen Teilnehmern typischerweise zahlreiche interne Vermittlungs- und Balancierungsmechanismen, sodass gütlicher Ausgleich zwischen entstehenden Verlierern und sich abzeichnenden Gewinnern eher möglich ist.

- Dichte Problemverknüpfungen (issue linkages) fördern gemäß dem Neoliberalismus künftige Kooperation, weil die beteiligten Staaten öfter miteinander in Kontakt treten müssen, was langfristig zu einer Abschwächung von Interessengegensätzen führe. Das stützt sich auf die Annahme des gemeinsamen Interessen prägenden Effekts „komplexer Interdependenz“⁶⁶: Multiple, nicht-hierarchische Problemverknüpfungen führen zu gleichsam objektiven funktionalen Erfordernissen institutionalisierter Problemverarbeitung. Dem ist neorealistisch entgegenzuhalten, dass man in Problemverknüpfungen auch eine Gefahr für die Kooperation sehen kann, denn herrschen nationale Eigeninteressen vor, dann werden vielfältige Verknüpfungen von Konflikthanlässen geschaffen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der Aspekt der Außenwirkung bei der Herleitung europäischer Sicherheitsinteressen nicht vernachlässigt werden darf: Je mehr der Eifer der guten Gesinnung dazu führt, die Bestimmung europäischer Interessen an Bekenntnissen für allgemeine Grundwerte festzumachen, desto mehr laufen diese Interessen als politische Richtgröße und als Orientierungspunkt für die strategischen Partner der Union Gefahr, in der Praxis ignoriert zu werden, denn man kann sie nicht mehr fallspezifisch in greifbare Ziele umsetzen. Glaubhaft und praktikabel können auf die Dauer aber nur europäische kollektive Sicherheitsinteressen auf der Grundlage einer Verantwortungsethik sein. Dazu gehört Skepsis gegenüber scheinbar universellen Moralnormen und vor allem eine tatsachenbezogene und problemorientierte Politik, kein – nur schwer an politischen Erfolgskriterien zu messender – Weltverbesserungsdrang:

„Never bring yourself in a position from which you cannot retreat without a loss of face and from which you cannot advance without undue risk.“⁶⁷

⁶⁶ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye: Power and Interdependence. World Politics in Transition. Boston, MA 1977, S. 23–37.

⁶⁷ „Bernard Johnson’s Interview with Hans J. Morgenthau“. In: Kenneth Thompson, Robert Myers (Hg.): Truth and Tragedy. A Tribute to Hans J. Morgenthau. New Brunswick, New York, London 1984, S. 333–386, dort S. 382. Siehe auch George Kennan: American Diplomacy. Chicago, IL 1984, insbes. S. 100.

ÖMZ

ÖSTERREICHISCHE
MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT

begründet
1808

*Die Österreichische Militärische
Zeitschrift (ÖMZ) ist ein
wehrwissenschaftliches Fachperiodikum
mit Berichten und Analysen zu
Themenkreisen aus Sicherheitspolitik,
Polemologie und Militärwissenschaft.*

www.bundsheer.at/omz

Bestelladresse:

Stiftgasse 2A
A-1070 WIEN
Tel.: 0043/(0)1/5200-40901
Fax: 0043/(0)1/5200-17108
e-mail: red.oemz@bmlv.gv.at

Bezugspreise (exklusive Versandkosten):

Jahresabonnement 2007: EUR 24,30
Studentenabonnement 2007: EUR 12,20
Einzelheft: EUR 4,70