



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„'Giving Europe a telephone number' - Ein kybernetischer
Zugang zum Kohärenzmanagement Europäischer
Außenpolitik“

Verfasser

Markus Oliver Gruber

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

O.Univ.-Prof. Dr. iur. Peter Gerlich

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung	5
II	Hauptteil	13
1	Theorie und Analysekonzepte	17
1.1	Axiomatische Annäherung an die Europäische Außenpolitik	18
1.1.1	Internationale Politik, Außenpolitik und Diplomatie	18
1.1.2	Transformation des internationalen Umfelds - Von der Fragmentierung zur Vernetzung	22
1.1.3	Transformation des internationalen (Staaten-)Systems - Vom Feudalismus zu moderner Staatlichkeit	23
1.1.4	Transformation des Staates - Vom monolithischen Block zum "boundary-spanner"	24
1.2	Ontologie <i>Europäischer Außenpolitik</i>	30
1.3	Analytischer Zugang	32
1.4	<i>Bridging the gap</i> - Das interdisziplinäre Paradigma der Systemtheorie	33
1.4.1	Erläuterungen zum systemischen Denken und zur allgemeinen Systemtheorie	35
1.4.2	Systemisches Management	46
1.5	Dekonstruktion des Systems Europäischer Außenpolitik	53
2	Dimensionen Europäischer Außenpolitik	57
2.1	Die Außenpolitik der EU	58

2.1.1	Geschichte und Entwicklung der europäischen Außenpolitik im Spiegel der Verträge	58
2.1.2	Historische Entwicklung des Kohärenzgebots	58
2.1.2.1	Die Europäische Politische Zusammenarbeit	58
2.1.2.2	Von der EPZ zur EEA	62
2.1.2.3	Der Vertrag über die Europäische Union - Die Grundlage der GASP	65
2.1.2.4	Der Vertrag von Amsterdam - Ausbau der GASP	67
2.1.2.5	Der Vertrag von Nizza	68
2.1.2.6	Der Vertrag von Lissabon (noch nicht ratifiziert)	68
2.1.3	Struktur und Funktionsweisen der GASP	71
2.1.3.1	Schlüsselakteure des Managements europäischer Außenbeziehungen	71
2.1.3.2	Mit dem Rat verschränkte administrative Institutionen	76
2.1.3.3	Institutionelle Bedeutung und Stellung der Gemeinschaftsorgane in der GASP	83
2.1.4	Handlungsmöglichkeiten der GASP	86
2.2	Außenwirtschaftsbeziehungen - Die Außenpolitik der EG	89
2.2.1	Struktur und Funktionsweisen der Außenbeziehungen der EG	91
2.2.2	Handlungsmöglichkeiten in den EG-Außenbeziehungen	94
2.3	Außenpolitik der Mitgliedstaaten	96
2.4	<i>Policy-making</i> im System Europäischer Außenpolitik	97
2.5	Die Bedeutung von Kohärenz für die Europäische Außenpolitik	100
2.5.1	Das Kohärenzgebot - Setting	100
2.5.2	Die Dimensionen von Kohärenz	102
3	Diplomatie	107
3.1	Annäherungen an einen Begriffsdefinition	109
3.2	Historische Entwicklung der Methode und Institution der Diplomatie	111

3.2.1	Die Wurzeln - Von der reflexhaften, instinktiven Diplomatie bis zum diplomatischen System des Hellenismus . . .	111
3.2.2	Moderne Diplomatie - Das Italienische System	113
3.2.3	Das Französische System	114
3.2.4	Strukturprinzipien klassischer Diplomatie	116
3.3	Institutionalisierung Teil 1: Die strukturelle Organisation der Diplomatie	117
3.3.1	Diplomatie als Institution	123
3.3.2	Spezifikation der Institution	124
3.3.3	Funktionsgrundlagen von Diplomatie-” <i>Institutional Rules</i> ”	125
3.4	Institutionalisierung Teil 2: Die prozessuale Organisation von Diplomatie	126
3.4.1	Historische Wurzeln des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten	127
3.4.2	Aufgabenbereiche	129
3.5	Die Essenz der Diplomatie	134
3.6	Das diplomatische System Europas - Ein Musterfall von ” <i>Multi-level diplomacy</i> ”	135
4	Kohärenzmanagement Europäischer Außenpolitik	141
4.1	Einrichtung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes - <i>Deus ex machina</i>	142
4.2	Die Institutionelle Einbettung - Ein Service, viele Fronten	145
4.3	Der EDD auch ohne Vertrag von Lissabon?	147
4.4	Zukünftige Aufgabenfelder und Tätigkeitsbereiche eines EDD . . .	149
III	Conclusio	155
IV	Annex	161

Teil I

Einleitung

”Der Anfang ist die Hälfte des Ganzen” - Aristoteles

Der Zusammenbruch der Sowjetunion, das Ende des Kalten Krieges und die Wiedervereinigung Deutschlands sind nur einige Zäsuren der Weltgeschichte, die das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts mit sich brachte. Massive Veränderungen und Neuerungen im Staatensystem haben sich dabei in erheblichen Umfang auf den Prozess der europäischen Integration ausgewirkt. Die EU wurde in den internationalen Medien und der akademischen Literatur zunehmend als ein Akteur von globaler Bedeutung gewürdigt, um nicht zu sagen: hochstilisiert.¹ Die Europäische Union hat zunehmend an Gewicht und Einfluss als Wirtschaftsmacht gewonnen und konnte die Augen vor der, daraus de facto erwachsenden, politischen Verantwortung als globaler Akteur nicht mehr länger verschließen. Hill fasst das folgendermaßen zusammen:

”Empirically, the EU can be seen as one of the world’s two economic ”superpowers”, and an increasingly significant influence in the realms of international diplomacy, ”soft security”, and broader world order. Analytically, the Union poses major challenges by virtue of its status as something more than an intergovernmental organisation but less than a fully-fledged European ”state”.”²

Die internationale Einbettung der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur, hat sich immer stärker in den Vordergrund gedrängt und seit dem Vertrag von Maastricht, in der intergouvernemental organisierten zweiten Säule, institutionalisiert. Sie ist, trotz einer langen Vorgeschichte die bis zur Zeit der Gründung der EGKS zurückreicht, ein ”Nachzügler europäischer Integration”.³

Angesichts der zunehmenden Komplexität des internationalen Systems zeichnet sich immer stärker die Notwendigkeit eines koordinierten und kohärenten

¹vgl. dazu Brian White (2001). *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave.

²Hill C. / Smith M. (2005): *International Relations and the European Union: Themes and Issues*. In: Hill C. / Smith M. (Hrsg.): *International relations and the European Union*. Oxford University Press. p. 4

³Kohler-Koch, B. / Conzelmann, T. / Knodt, M. (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. 1. Auflage. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 275ff.

Außenhandlens ab. Die vermeintliche Klarheit und Einfachheit dieser Forderung täuscht aber über das tatsächlich zugrunde liegende, institutionelle (und damit systemimmanente) Problem der EU hinweg. Die aktuelle Außenpolitik Europas leidet unter der Ungleichzeitigkeit der ständig voranschreitenden, europäischen Integrationsprozessen und -Bestrebungen und der vergleichsweise zurückhaltenden, nationalstaatlichen Adaption.⁴

Die Transformation der Ausgestaltung staatlicher Außenpolitik verläuft somit asynchron zu den Entwicklungen und Herausforderungen, die sich im post-nationalen Umfeld des EU-Konstruktes ergeben. Die komplexen Verflechtungen in der Mehrebenenwirklichkeit der Europäischen Union sind aber keineswegs kompatibel mit den unterschiedlichen Integrationsstandards und –Geschwindigkeiten innerhalb der EU. Die Symptome dieses Problemkomplexes manifestieren sich in der ausgeprägten Fragmentierung der Handlungskompetenzen und –Instrumente auf horizontaler Ebene (zwischen den Säulen), sowie in den redundanten Strukturen aus der vertikalen (institutionellen) Perspektive.

Die mehrgleisige Ausgestaltung des Handlungsrahmens für externe Beziehungen der EU, basierend auf dem parallelen Vorhandensein der zwei Handlungsprinzipien des "Intergouvernementalismus" und des "Supranationalismus", einem Resultat der anachronistischen Säulenkonstruktion der Union, stellt ein veritables Problem für das kohärente Management der EU-Außenbeziehungen dar.⁵

Es gibt unterschiedliche Dimensionen oder "*Integrationslevels*" europäischen Außenhandelns. Einerseits das supranationale Organisationsprinzip innerhalb der EG und andererseits die autonomieschonenden, intergouvernementalen Kooperationsformen der GASP. Diese Organisationsstruktur schwächt die Handlungsfähigkeit der Union als diplomatischer Akteur im internationalen Umfeld.

Die Bedeutung eines einheitlichen Handlungsrahmens für eine kohärente Europäische Außenpolitik und das Streben danach, spiegelt sich in offiziellen Dokumenten der EU bereits 1974. Schon damals wird das Anliegen der nationalen Regierungen, ihr gemeinsames Auftreten durch institutionelle und prozedurale Anpassungen zu verbessern, dokumentiert:⁶

⁴Dies kann nicht verallgemeinert werden. Es gibt natürlich sektorale Unterschiede.

⁵vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the road to Brussels*. Braumüller. p. 90

⁶vgl. dazu Nuttall, S. (1992): *European Political Co-operation*. Oxford: Claridon Press, 1992

”The question how far the EU manages to make multi-level governance work coherently is at the heart of an understanding of both its current international behavior and its potential for greater effectiveness in the future.”⁷

Auch aus analytischer Perspektive stellt die zunehmende Komplexität Europäischer Außenpolitik eine wachsende Herausforderung in zweierlei Hinsicht dar.

Die fortschreitende Europäische Integration führt dazu, dass man als Beobachter mit einer stetigen Zunahme an Komplexität im Beziehungsgefüge der Europäischen Außenpolitik konfrontiert ist. Mit der steigenden Anzahl der Mitgliedstaaten und der beiden unterschiedlichen "*policy-regimes*"⁸ im gemeinsamen institutionellen Rahmen der EU, wird es immer schwieriger die Akteurskonstellationen und Entscheidungsprozesse zu verstehen und zu analysieren.

Neben diesem Puzzlespiel, das die derzeitige institutionelle Architektur Europäischer Außenpolitik vom Betrachter abverlangt, gesellt sich ein zweites Problem Europäischer Außenpolitik hinzu.

Die Rede ist vom aktuellen Unvermögen der EU ihr gesamtes politisches Gewicht, über welches sie zweifellos verfügt, in die Waagschale internationaler Politikgestaltung zu legen.⁹ Als Ursache dafür lässt sich das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik identifizieren.

Gewahr dieser Probleme haben Wissenschaftler ebenso wie Praktiker versucht, Lösungsansätze aus dem Dilemma der Inkohärenz des europäischen außenpolitischen Systems zu finden. Im Rahmen der Reformierung der EU und des Verfassungskonvents wurden Problemlösungsstrategien präsentiert und auch im Verfassungsvertrag festgelegt. Besonders im Bereich der Außenpolitik hat es weitreichende Neuerung gegeben, die eine Besserung des Kohärenzproblems in Aussicht gestellt haben. Die Rede ist von der Einrichtung eines Europäischen Außenministers, dem zur Bewerkstelligung seiner Aufgaben ein Europäischer Diplomatischer

und Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C. / Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 91-112

⁷Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C. / Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. p. 93

⁸vgl. dazu Keukeleire, S./ MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan.

⁹vgl. dazu beispielsweise ICG-Report (2005): EU Crisis Response Capability Revisited. Europe Report Nr. 160, 17 January 2005. p. 44

Dienst zur Seite gestellt werden sollte. Wenn auch der Europäische Verfassungsvertrag zu Grabe getragen werden musste und die Zukunft seines Nachfolgers, dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag), nach dem negativen Votum der Iren am 12. Juni 2008, ungewiss ist, so kann man bei allem Pessimismus gegenüber dem Vertragswerk dennoch feststellen, dass sich die Probleme die das Vertragswerk adressiert haben, keineswegs in Luft und Wohlgefallen auflösen werden. Es muss an dieser Stelle hinzugefügt werden, dass die Pläne zur Verbesserung des Managements Europäischer Außenbeziehungen ohnehin nie wirklich umstritten waren. Sie haben sich stets über breiten Konsens auf allen politischen Ebenen sowie in der EU-Bevölkerung erfreut. Dem Kohärenzproblem Europäischer Außenbeziehungen ist getreu dem Motto "what has to be done has to be done" auch ohne Reformvertrag beizukommen und es stellt sich einzig die Frage, wie man das System Europäischer Außenbeziehungen zukünftig am besten "managed"?

In dieser Untersuchung wird von der Grundannahme ausgegangen, dass das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik durch verbesserte Koordinationsmechanismen (Steuerung) in den Griff bekommen und gelöst werden kann.

Genau dieser Stelle tritt der Europäische Diplomatische Dienst (EDD) auf den Plan, denn die zentrale These der Untersuchung lautet, dass die EU zur kohärenten Ausgestaltung ihrer Außenpolitik einen Europäischen Diplomatischen Dienst braucht. Dem Europäischen Diplomatischen Dienst wird unterstellt, eine Schlüsselfunktion innezuhaben. Eine solche Einrichtung würde somit die zentralste Neuerung zur Annäherung an die Vorgaben aus dem empirisch nachgewiesenen Kohärenzgebot und einer Defragmentierung der Kompetenzverteilungen der EU-Außenbeziehungen darstellen. Damit wäre der EDD einen Meilenstein für die Entwicklung und Ausübung einer kohärenten Europäischen Außenpolitik. Durch den EDD böte sich die Möglichkeit, die interinstitutionellen Redundanzen außenpolitischer Befugnisse vom Rat(ssekretariat) und der Kommission zu beseitigen und eine synergetische Zusammenführung der beiden Dienste zu ermöglichen.

Unser *explanandum* ist also der Wandel der strukturellen und prozessualen Organisation Europäischer Außenpolitik zur Gewährleistung kohärenter Europäischer Außenpolitik. Die Europäische Union nimmt in den Studien der Internationalen Beziehungen ohnehin schon eine Sonderstellung ein und es kann gestrost behauptet werden, dass es keine lohnende Vergleichsbasis gibt, anhand derer

man die EU als internationalen Akteur klassifizieren könnte. Diese Singularität ist dem so genannten *sui generis*-Charakter der europäischen Institutionenarchitektur geschuldet. Die Tempelkonstruktion der EU führt dazu, dass es innerhalb der EU, zwischen den Institutionen, und hin zu den Mitgliedstaaten, unterschiedliche Befugnisse zur Ausgestaltung Europäischer, beziehungsweise EU-Außenpolitik gibt. Diesem Problem der Inkohärenz europäischen Außenhandelns widmet sich in jüngster Vergangenheit auch eine beachtliche Schar an Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen.¹⁰

In diesem Sog des Interesses wird sich die folgende Analyse mit dem oben ausgeführten Fragenkomplex beschäftigen und untersuchen, welchen Beitrag Diplomatie als klassisches Instrument des Nationalstaates, bei der Lösung des Kohärenzproblems in dem *sui generis*-Umfeld (Mehrebenenwirklichkeit) der EU leisten kann.

Von besonderem Interesse dabei ist, wie man klassische Diplomatie "adaptieren" und den EDD organisieren und anlegen muss, um den institutionellen Besonderheiten, die unter dem Schlagwort *Kohärenzproblem* zusammengefasst sind, entgegenzuwirken.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Dominanz europäischer, gegenüber nationalen Arenen, bei außenpolitisch relevanter Politikformulierung, der wachsenden Bedeutung anderer Ressorts neben dem Außenministerium als Bezugsquellen von Expertenwissen und der steigenden Bedeutung von Staats- und Regierungschefs die im Europäischen Rat außenpolitische Grundsatzentscheidungen treffen, lassen sich komplexe Verhältnisse und Spannungen zwischen den verschiedenen Ebenen und Elementen des Systems erkennen.¹¹

Bei einer eingehenden Betrachtung der historischen Entwicklung der diplomatischen Methode und der Herausbildung der Institution der Diplomatie lassen sich Elemente des Wandels und der Kontinuität erkennen, die sich infolge systemischer Veränderungen bewährt haben oder nicht. Der letzte große Wandel waren die Fol-

¹⁰vgl. dazu inter alia Bretherton, C. / Vogler, J. (1999): *The European Union as a Global Actor*. Routledge. London.; Keukeleire, S. (2003): *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy*. *Diplomacy and Statecraft*. 14 (3). pp. 31-56, Missiroli, A. (2002): *Coherence, effectiveness, and flexibility for CFSP/ESDP*. In: Reifer, E. / Rummel, R. / Schmidt, P. (Hrsg.): *Europas ferne Streitmacht*. Mittler Verlag Hamburg. pp. 119-148 et al.

¹¹vgl. dazu Maurer, A. / Lieb, J. (2007): *Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

gen die aus dem Frieden von Münster und Osnabrück nach dem Dreißigjährigen Krieg in das Westfälische System emanieren und die Grundlage des modernen Staatensystems bilden. Der Prozess der Europäischen Integration, und hier vor allem die vertikale Dimension (institutionelle Vertiefung), stellt eine große Herausforderung an das System der Westfälischen Ordnung dar.

In diesem Kontext wird in den folgenden Ausführungen beleuchtet, welches Potenzial die Institution der Diplomatie zum Management Europäischer Außenpolitik hat und welchen Beitrag ein Europäischer Diplomatischer Dienst zu den Herausforderungen¹², die sich aus dem *sui generis*-Charakter des *post-nationalen* Mehrebenensystems der EU ergeben, tatsächlich beitragen kann.

Zu diesem Zweck sollen die verschiedenen Gestaltungs- und Einflussebenen Europäischer Außenpolitik identifiziert und in ihre Dimensionen zerlegt werden. Anhand eines systemorientierten-kybernetischen Zuganges soll die Europäische Außenpolitik anschließend als System modellierbar gemacht werden, um die Frage zu untersuchen, welche Steuer- und Koordinationsleistung die Institution der Diplomatie im Mehrebenensystem der Europäischen Außenpolitik zu vollbringen imstande sein könnte.

¹²Die Herausforderungen äußern sich zweifellos mannigfaltig, aber der Fokus dieser Analyse beschränkt sich auf das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik.

Teil II

Hauptteil

Erster Abschnitt: Entwicklung des analytischen Instrumentenkastens

Kapitel 1

Theorie und Analysekonzepte

Das erklärte Ziel dieser Forschungsarbeit ist die Analyse der Steuerkapazitäten und –Qualitäten der Institution der Diplomatie im Bereich der Europäischen Außenpolitik.

Vorüberlegungen über den theoretischen und methodischen Zugang führen uns direkt zur ersten Herausforderung. Denn die Untersuchung Europäischer Außenpolitik findet im Grenzland zwischen Europaforschung und dem Wissenschaftsgebiet der Internationalen Beziehungen statt. Als Begründung für die Hybridform gilt die Tatsache, dass das System Europäischer Außenpolitik nicht der traditionellen Form und Handlungslogik des Systems moderner Nationalstaaten unterliegt, sondern einer "progressively robust form of transnational governance."¹ Bei der Auffassung der EU als ein post-nationales, multi-level governance - System "with overlapping jurisdictions and partially pooled sovereignty compliances"² erscheint die Abkehr von traditionellen Theorien und Analysekonzepten nicht nur praktikabel, sondern geradezu zwingend nötig.

Bevor wir uns der theoretischen Annäherungen widmen müssen wir aber noch einige Abgrenzungen und Definitionen grundlegender Begriffe vornehmen.

¹Carlsnaes, W. (2004): Introduction. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.) (2004): Contemporary European Foreign Policy. London. SAGE. p. 1

²Carlsnaes, W. (2004): Introduction. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.) (2004): Contemporary European Foreign Policy. London. SAGE. p. 2

1.1 Axiomatische Annäherung an die Europäische Außenpolitik

Die Anwendbarkeit von konkreten Analysekonzepten hängt mit dem Set an Grundaussagen und -Annahmen zusammen, die im Vorfeld einer jeden Analyse implizit oder explizit getroffen werden.

Wissenschaftliches Arbeiten bedeutet, dass Gedankengänge und Untersuchungen explizit und somit intersubjektiv nachvollziehbar gemacht werden. Da vorangeführt bereits dargelegt wurde, welchen Phänomen-Komplex aus welcher Perspektive untersucht werden soll, gilt es nun einige Vorklärungen zu treffen. Damit wir uns einen Grundriss der Analyse vorstellen können, wird nun ein grober Sinnzusammenhang dargestellt.

1.1.1 Internationale Politik, Außenpolitik und Diplomatie

Gemäß Seidmann sind Internationale Politik und Außenpolitik zwei analytische Aspekte eines gemeinsamen politischen Zusammenhanges. Mit Instrumenten der Außenpolitik nimmt ein staatlicher Akteur seine Interessen im internationalen System wahr. Außenpolitik wird somit als eine Verengung internationaler Politik aus der Interessenlage des Nationalstaates heraus verstanden, und internationale Politik ist die Summe der Außenpolitiken und der ihnen zugrunde liegenden Ordnungsstrukturen, Verhaltensmuster und Systemtrends.³

Eine Annäherung an die Institution der Diplomatie erfolgt naturgemäß über die Außenpolitik. Außenpolitik ist die Summe der Instrumente eines Staates zur Ausgestaltung der Beziehungen mit anderen Staaten.

"Mit Hilfe der Außenpolitik (A.) setzt die im Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber anderen Staaten, d. h. im internat. System durch (...) Außenpolitik im klassischen Sinn sind die Aktivitäten oder Unterlassungen einer Regierung gegenüber einer anderen, die in ihrer Gesamtheit ein Beziehungsmuster konstituieren."⁴

³vgl. dazu Seidmann, R. (2003): Außenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. 3. Auflage. C. H. Beck Verlag. p. 21

⁴Seidmann, R. (2003): Außenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik.

Aus historischen Gründen heraus ist die Außenpolitik ein Reservat der Exekutive - selbst noch in modernen Demokratien. Gemeinsam mit der Verteidigungspolitik ist die Außenpolitik einer derjenigen Politikbereiche, den Monarchien den Parlamentarisierungsbestrebungen des Bürgertums vorenthalten konnten, und auch noch nach dem Übergang zur Republik weitgehend von parlamentarischen Kontroll- und Initiativmöglichkeiten freigehalten wurde.⁵

Der Begriff Diplomatie ist schwer festzumachen und wird in Kapitel 3 noch ausführlicher behandelt. Für die Darstellung des Analysekonzepts wird hier nun ein Provisorium als Gedankenstütze angeboten.

Mit einer Abgrenzung zum Begriff der Außenpolitik und einem Rückblick auf die Entwicklung und Geschichte des Begriffes samt der damit verbundenen Konzepte, lässt sich der definitorische Schatten rund um Diplomatie aber durchaus erhellen. Die Abgrenzung formuliert Cross in der kritischen Unterscheidung von Diplomatie als Außenpolitik und der prozessualen Dimension von Verhandeln und Beraten, um Frieden und zwischenstaatlichen Kooperation zu stärken.⁶

Einerseits wird er als Bezeichnung für einen Prozess verwendet, andererseits aber bedeutet er auch das Instrumentarium - "Diplomacy is the term given to official channels of communication employed by the members of a system of states."⁷ - ebendieses Prozesses.

Wie lässt sich nun jedoch das Verhältnis von Diplomatie und Außenpolitik erklären?

Das Verhältnis von Diplomatie und Außenpolitik

White beschreibt Außenpolitik (im Sinne von *foreign policy*, der inhaltlichen Dimension von Politik) als zweistufigen Prozess der Politikgestaltung und Implementation.⁸

3. Auflage. C. H. Beck Verlag. p. 21

⁵vgl. dazu Seidelmann, R. (2003): Außenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.). Kleines Lexikon der Politik. 3. Auflage. C. H. Beck Verlag. pp. 20-21

⁶vgl. dazu Cross, M. / Davis, K. (2007): The European diplomatic corps: Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht. Palgrave Macmillan.

⁷Berridge, G. R. (ed.) / Keens-Soper, M. / Otte, T. G. (2001): Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger. Basingstoke Palgrave. p. 1

⁸White, Brian. Diplomacy. In: Baylis, J. / Smith, S. (2005): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations., Oxford: Oxford University Press. p. 396

"Diplomacy is one of a set of instruments through which decisions are implemented, policy activated and policy objectives- also established by the political leadership – achieved."⁹

In Kapitel 3 wird das Konzept der Diplomatie noch ausführlich behandelt und dekonstruiert, um die essentiellen Bestandteile und Funktionsgrundlagen zu identifizieren. Ein Untersuchung der Literatur zu dem akademisch weitgehend unterbelichtetem Thema soll dabei helfen die Überlappungen der verschiedenen Konzeptualisierungen zu erfassen und klassische Aufgabengebiete und Kompetenzen und Systemelemente über die Zeit zu modellieren, um die Natur der Diplomatie tiefer zu ergründen.

Soviel sei aber nun vorweggenommen: Diplomatie leistet einen wesentlichen Beitrag bei der Politikformulierung und folglich auch bei der Implementation der jeweiligen Politik.

Das Studium der Diplomatie, ihrem Wesen, Prinzipien und Funktionsweisen, ist ein Teilgebiet der Internationalen Beziehungen. Zur Feststellung eines adäquaten Analyserahmens und Fokus für die geplante Untersuchung müssen einige Vorklärungen getroffen werden.

Die Vorüberlegungen bezüglich der Analyseebenen in denen wir uns im Folgenden bewegen werden, spielen eine Schlüsselrolle für das Forschungsdesign, denn sie stecken das Feld der Quellen unseres Erkenntnisgewinns und somit auch die Bildbreite der Ergebnisse ab und ermöglichen somit erst eine gezielte Analyse.

Das Bewusstsein über die Analyseebenen ermöglicht uns Forschungsergebnisse zu lokalisieren und zuzuordnen. Buzan und Little illustrieren dies mit einem Beispiel aus der Physik. Der Untersuchungsgegenstand kann sich auf die Zusammensetzung die uns und das Universum formt beziehen, aber der Fokus kann ebenso auch auf die Ebene der Atome und Moleküle oder die subatomare Ebene der Quarks gerichtet sein.¹⁰ Die *homedomain* in der wir uns bewegen ist aber nicht die Physik, sondern wir fokussieren die Schnittstelle zwischen Internationalen Beziehungen und Europaforschung.

⁹ibid. p. 396

¹⁰vgl. dazu Buzan, B. / Little, R. (2000): *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press.

In der Wissenschaftsdisziplin der Internationalen Beziehungen werden fünf gängige Hauptanalyseebenen identifiziert:¹¹

1. *internationales System*: größter Zusammenschluss von sich gegenseitig beeinflussenden oder miteinander verflochtenen Einheiten ohne übergeordneter Systemebene. (UN, Völkerrecht-Prozess auf internationaler Systemebene)
2. *internationales Subsystem*: Gruppierte Einheiten innerhalb des internationalen Systems, die durch spezielle Formen der Interdependenz von anderen Einheiten abgegrenzt werden können. (EU, ASEAN, OAU,- regionale Kohärenz gegeben; OECD, OPEC - ohne regionale Kohärenz)
3. *Einheit (Unit)*: Entitäten die aus Subgruppen, Organisationen, Gemeinschaften etc. bestehen und durch ihre Akteursqualität und relative Unabhängigkeit von anderen Units/Einheiten zu unterscheiden sind.
4. *Subeinheiten (subunits)*: organisierte Gruppierungen innerhalb von Units/Einheiten die potenziell Einfluss auf das Verhalten der Units nehmen können
5. *Individuen*: kleinste Untersuchungseinheit in den Sozialwissenschaften

Bei der Untersuchung der Institution der Diplomatie ist die bevorzugte Untersuchungseinheit der Staat. Infolge der erweiterten Definition von Diplomatie und der Aufgabe des orthodoxen Glaubens an die unbedingte Konjunktion der Institution des modernen Staates mit der Institution der Diplomatie, bewegen wir uns auch auf der Ebene internationaler Subsysteme. Diese Erweiterung des Blickfeldes ist unbedingt nötig, um den *Zusammenhang der Diplomatie und dem sui generis Charakter* der EU analytisch zu würdigen. Denn kein traditionelles Konzept zur Modellierung der Außenbeziehungen vermag die komplexe Mehrebenen- und Mehssäulenkonstruktion der EU zu erfassen, geschweige denn zu erklären.¹²

¹¹Für eine schematische Übersicht vgl. Buzan, B. / Little, R. (2000): *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press. p. 69

¹²Carlsnaes, W. (2004): Introduction. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.) (2004): *Contemporary European Foreign Policy*. London. SAGE. p. 1

Bevor wir aber zur Darstellung der verschiedenen Dimensionen europäischer Außenpolitik kommen, müssen noch die Randbedingungen der Analyse geklärt werden.

1.1.2 Transformation des internationalen Umfelds - Von der Fragmentierung zur Vernetzung

Unzählige Publikationen und Bücher bescheinigen uns, dass wir uns in einem politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Wandel befinden. Blickt man zurück auf die Menschheitsgeschichte, so lässt sich feststellen, dass dies wohl nichts Neues ist. Sehrwohl neu sind aber Geschwindigkeit, Umfang und Tiefe dieser Entwicklung, die sich durch eine immer stärkere Vernetztheit und Interdependenz auszeichnet. Der Sammelbegriff für das facettenreiche Phänomen ist *Globalisierung*.¹³ Die interrelationale Vernetzung und Beschleunigung einer zunehmenden Anzahl von Gesellschaftsbereichen führt zu immer größerem Druck auf die bisherigen Ordnungsstrukturen des internationalen Systems. Die Auswirkungen auf die Gesellschaftsordnung können je nach Perspektive positiv oder negativ sein. Die Beziehung zwischen Außenpolitik und Globalisierung beschreibt Keukeleire als *„dual paradox“*. Erstens spiegelt Globalisierung die Dominanz der Wirtschaft gegenüber der Politik und der Außenhandelsbeziehungen gegenüber Außenpolitik wider.

Dies gesprochen, eröffnet sich uns umgehend die gesellschaftliche Verwundbarkeit aus Folgen der Globalisierung und der Ruf nach einer erstarkten Außenpolitik zur aktiven Gestaltung wird wieder laut.¹⁴ Damit weist Keukeleire einerseits

¹³vgl. dazu Schubert, K. / Klein, M. (2006): Das Politiklexikon. Bonn: Dietz. p. 132: "G. ist eine politisch-ökonomische Bezeichnung für den fortschreitenden Prozess weltweiter Arbeitsteilung. Da die politisch gesetzten Handelsschranken zwischen den Staaten zunehmend abgebaut werden und der Produktionsfaktor Kapital weltweit mobil und einsetzbar ist und weil ferner die neuen Kommunikationstechnologien grenzenlos angewendet werden können, wird zunehmend in solchen Staaten produziert, die die höchsten Kostenvorteile bieten. Kennzeichnend für die G. ist, dass diese Kostenvorteile nicht nur für jedes Endprodukt (z.B. Fotokameras aus Singapur) gesucht werden, sondern für (nahezu) jedes Einzelteil, aus dem das Endprodukt besteht (bei einem Automobil z.B. von einzelnen Schrauben über einzelne Karosserieteile und den Motor bis zu ganzen Baugruppen etc.). Der Prozess der G. erhöht damit entscheidend den Wettbewerbsdruck zwischen den einzelnen Unternehmen und hat darüber hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Stabilität und Sicherheit der Arbeitsplätze."

¹⁴vgl. dazu Keukeleire, St./MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union.

auf die delikate Rolle der EU, "both as a shield against, and an agent of, globalization"¹⁵ hin, impliziert aber zugleich, dass es durch den Anpassungsdruck durch die Globalisierungsprozesse zu einem Wandel im internationalen System kommt.

1.1.3 Transformation des internationalen (Staaten-)Systems - Vom Feudalismus zu moderner Staatlichkeit

Die Entwicklung des internationalen Systems ist geprägt von Brüchen und Zäsuren. Zuletzt kam es im 17. Jahrhundert zu Bruchstellen im vorherrschenden System gesellschaftlicher Ordnung. Durch die Überwindung des Feudalsystems kam es zur Herausbildung nationaler Staatsgebilde, die sich nach dem Frieden von Münster und Osnabrück im so genannten westfälischen System moderner Staatlichkeit institutionalisierte und bis dato das vorherrschende Paradigma ist. Das konstituierende Hauptmerkmal des westfälischen Systems ist die Souveränität der Staaten, die erst eine Außenpolitik nötig und möglich macht.

"Sie wird als Autonomie und höchste Befehlsgewalt im Inneren verstanden. Nach außen wird sie als Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten untereinander definiert."¹⁶

Als Einheiten des internationalen Systems entwickelten sich die Nationalstaaten auf der Basis des westfälischen Systems. Die Grenzen der Einheiten/ Units (Staatsgrenzen) haben sich bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts als relativ stabil gegenüber der Globalisierungsdynamik erwiesen.

Die ersten Schritte in Richtung Europäischer Integration nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges, kann man als ersten Schritt in Richtung Systemwandel deuten. Die Phase des Umbruchs, als der Kalte Krieg endete, die Sowjetunion aufhörte zu existieren, Deutschland wiedervereinigt wurde und sich die ersten Probleme mit dem Machtvakuum, welches durch die faktische Implosion der bipolaren

Palgrave Macmillan. pp. 17-18

¹⁵Keukeleire, St. /MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan. p. 18

¹⁶Neuhold, H. (2004): Abgrenzungen, Strukturmerkmale und Besonderheiten der Völkerrechtsordnung. In: Neuhold, H. / Hummer, W. / Schreiner, G. (Hrsg). Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1 – Textteil. Manzsche Verlagsbuchhandlung. p. 8

Weltordnung entstanden ist, hat einem Katalysator gleich für Entwicklungen im internationalen System gewirkt.

Vor allem im europäischen Bereich hat man versucht, sich dem Druck der Globalisierung und der Dynamik ihrer Auswirkungen durch wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluss entgegenzusetzen und sich nicht vor dem Prozess der Globalisierung hertreiben zu lassen.

1.1.4 Transformation des Staates - Vom monolithischen Block zum *"boundary-spanner"*

Staaten sind Elemente des internationalen Systems und somit ebenso von dem Phänomen der Globalisierung betroffen. Waren Staaten noch zu Beginn und dann weit über die Blüte des westfälischen Systems hinaus, noch mehr oder minder geschlossene Subsysteme im internationalen System, so lässt sich ohne Mühe feststellen, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegende Änderungen und Anpassungen infolge direkter und indirekter Auswirkungen der Globalisierung ergeben haben. Die Auswirkungen auf die Institution des modernen Staates sind dabei nicht erschöpfend aufzuzählen, aber ein kurzer Problemabriss soll hier die Gelegenheit bieten, um sich einer Vorstellung der Tragweite der Globalisierungsdynamik annähern zu können.

Als ein Hauptmerkmal des modernen Staates gilt dessen Souveränität. Umfassende Souveränität bedeutet die höchste Befehlsgewalt im Inneren und völlige Unabhängigkeit und Gleichheit gegenüber den Staaten / Units im internationalen System.¹⁷

Die Auswirkungen des Wandels im internationalen Umfeld weiten - sich einem Dominoeffekt gleich - auf das internationale System und auf seine Organisationseinheiten - die Staaten - aus. Die Folge für den Staat ist, dass seine Systemgrenzen erodieren. Hocking und Spence haben in einer Untersuchung der Außenministerien Europäischer Mitgliedstaaten herausgefunden, dass es in den Ministerien zu Funktionsverschiebungen kommt. Interessanterweise bezeichnen sie

¹⁷vgl. dazu Neuhold, H. (2004): Abgrenzungen, Strukturmerkmale und Besonderheiten der Völkerrechtsordnung. In: Neuhold, H. / Hummer, W. / Schreiner, J. (Hrsg): Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1 – Textteil. Manzsche Verlagsbuchhandlung. p .8

die zwei Endpunkte des Transformationsspektrums der Funktionen von Außenministerien im Staat einerseits als *"Gatekeeper"* und andererseits als *"Boundary-Spanner"*.¹⁸ Diese Beobachtung mag auf den ersten Blick irrelevant für die Transformation des Staates scheinen, doch bei genauerer Betrachtung wird klar, dass dieser Funktionswandel von Außenministerien eine Anpassung an den Wandel im internationalen Umfeld/ System ist. Außenministerien als funktionale (organisatorische) Subsysteme der Institution der Diplomatie üben nicht mehr länger die exklusive Kontrollfunktion über *inputs* und *outputs*, welche durch die Systemgrenzen hindurchgehen. Daraus lässt sich ersehen, dass vom ursprünglich monolithischen Block des Staates nur mehr ein Skelett übrig ist, in dem sich Außenministerien zunehmend mit Koordinationsfunktionen beschäftigen, die immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Nach dieser Erkenntnis drängen sich aber Fragen nach der Rolle und Anpassungsstrategien des Staates auf, denn:

"Without the state how is social order to be maintained?"¹⁹

Es lässt sich nun schon erahnen, wie schwer es ist eine Rollenbeschreibung oder Begriffsdefinition vorzunehmen. Trotzdem werden wir uns an eine Arbeitsdefinition für den Staat herantasten.

Der Begriff des Staates wird in der Staatstheorie, oder Staatslehre behandelt und auf seine Entstehung, sein Wesen, Ausformungen und Aufgaben und Ziele untersucht, sowie seine ethischen, institutionellen und juristischen Möglichkeiten und Beschränkungen untersucht. Der Staatsbegriff ist schwer zu fassen, und hat mannigfache Bedeutungen. Aus der Staatsrechtslehre kennen wir spätestens seit Jellinek den Staat in zwei verschiedenen Betrachtungsweisen. Einerseits im juristischen Sinne als "die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft eines sesshaften Volkes" und andererseits die soziologische Sicht des Staates als Verbandseinheit sesshafter Menschen.²⁰

¹⁸vgl. dazu ausführlich Hocking, B. (2002): Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union. In: Hocking, B. /Spence, D. (Hrsg.): Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats. Palgrave Macmillan. pp. 1-18

¹⁹Taylor C. (1982): Community, Anarchy and Liberty. Cambridge University Press.

²⁰Vgl. dazu Seidl-Hohenveldern / Hummer, W. (2004): Definition des Staates. In: Neuhold, Hummer, Schreiner (Hrsg). Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1 – Textteil. Manz-sche Verlagsbuchhandlung.

Der vieldeutige Begriff kann aber auch über seinen Zweck bestimmt werden. Schubert und Klaus bieten folgende Definition des Staatsbegriffes:

"Staat: 1) Der Begriff S. kommt aus dem Italienischen (lo stato) und findet mit den Schriften Machiavellis (15. Jh.) in Europa Verbreitung (franz.: état; engl.: state). Er nimmt vielfältige Bedeutungen an, die von absoluter Überhöhung (der S. als diejenige Institution, in der der objektive Geist die sittliche Idee verwirklicht; Hegel) und Idealisierung (der S. als weltliches Reich) bis zur nüchternen Beschreibung (der S. als organisierter Herrschaftsverband) reichen können. Die Versuche, den S. durch eine Auflistung von S.-Zwecken verbindlich zu definieren, sind gescheitert, da der S. bisher zu allen (positiven und negativen) Zwecken und Zielen gebraucht (und missbraucht) werden konnte. Um den Begriff S. fassen zu können, muss daher zwischen dem, was er sein soll (Zweck, Ziel, Wunsch), und dem, was er tatsächlich ist (aktueller Zustand, Realität), unterschieden werden. 2) Zu unterscheiden ist eine weitere und eine engere S.-Definition: Erstere definiert S. als territorial begrenzten politischen Herrschaftsverband, der "das Monopol legitimer physischer Gewaltansprüche für sich (mit Erfolg) beansprucht" und insofern ein "auf Legitimität gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen" ist (M. Weber). Letztere versteht S. als politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemeiner verbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktionen betraut ist, sich (als moderner Verfassungs-S.) dabei demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bedient und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen mit Sanktionsmitteln ausgestattet ist."²¹

Ein Wirtschaftslexikon wiederum definiert Staat folgendermaßen:

"Staat: Die Summe aus öffentlicher Verwaltung und politischer Führung in Bund, Ländern und Gemeinden, die auch für die öffent-

²¹Schubert, K. / Klein, M. (2006): Das Politiklexikon. 4. aktual. Aufl. Bonn: Dietz.

lichen Ausgaben (Staatsausgaben), öffentlichen Einnahmen (Staatseinnahmen) und öffentlichen Schulden (Staatsschulden) zuständig ist. Um den Umfang der staatlichen Aktivität im Rahmen der Gesamtwirtschaft (Staatsanteil) zu messen, werden Kennzahlen berechnet. So misst etwa die Staatsausgabenquote (Staatsquote) das Verhältnis der gesamten öffentlichen Ausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) zu einer Sozialproduktgröße (meist das Bruttoinlandsprodukt). Bei ihrer Beurteilung und bei internationalen Vergleichen sind eine Reihe von Einschränkungen der Aussagekraft zu berücksichtigen. So misst die Staatsquote lediglich die ausgabenwirksame Staatstätigkeit, nicht aber die staatlichen Maßnahmen durch Setzung von Normen, Auflagen, Geboten und Verboten (z.B. Umweltpolitik). Auch können für bestimmte Ziele der Wirtschaftspolitik als Instrumente alternativ Ausgaben oder der Verzicht auf Steuereinnahmen (Steuervergünstigungen) eingesetzt werden (z.B. Wohnbauförderung, Kindergeld und Kinderfreibeträge).²²

Der Staat hat ungeachtet der Betrachtungsperspektive eine Vielzahl an unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben, die er wahrnehmen muss. Je nach institutioneller Organisation variieren die funktionellen Ausgestaltungen, sind also abhängig von der jeweiligen Verfasstheit des Staates. Doch Staatsfunktionen wie die Sorge um die innere und äußere Sicherheit, ein funktionierendes Justizsystem und die nötige Infrastruktur sind nur Grundgerüste moderner Staatlichkeit. Eingedenk der Tatsache, dass es eine Vielzahl an Staatsentstehungstheorien gibt, von denen keine restlos überzeugt und dieser Umstand hier auch nicht näher erörtert werden soll, möchte ich mich dem praktischen Fortgang der Praxis des Völkerrechts und der klassischen Staatsrechtslehre anschließen und in Anlehnung an die "Drei-Elemente-Lehre" Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt als konstitutive Elemente des Staates annehmen und um die in der Konvention von Montevideo vereinbarte, vierte Fähigkeit, nämlich mit anderen Völkerrechtssubjekten in Kontakt treten zu können, ergänzen. Bedingt durch diese Voraussetzungen ergeben sich

²²Das Lexikon der Wirtschaft (2004): Grundlegendes Wissen von A bis Z. 2. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

die zentralen Anforderungen an einen Staat von selbst.²³

Folgendes ist hier festzuhalten: Dieser kurze gedanklich Ausflug in die Staatstheorie soll keineswegs ein Umweg bei der Annäherung an unsere Fragestellung sein. Erst durch die bewusste Definition der Merkmale der (modernen) Staatlichkeit erlangen wir ein adäquates Referenzmodell, an dem sich der vorangeführte Wandel der Welt "messen" lässt. Fokussieren wir nun auf den Funktionsverlust des auf die Transformation der Instrumente des modernen Staates.

Die Anpassung des Regierens an das europäische Mehrebenensystem: Good-bye Staat?

Versteht man "Regieren" im Sinne von zukunftsorientiertem, staatlichem Handeln (Ausübung von Herrschaft), dann wird als Referenzsystem traditionellerweise in Begrifflichkeiten der modernen Staatlichkeit gedacht – also bestenfalls legitimierte Herrschaft in und über ein Staatsvolk und ein bestimmtes Territorium. Es stellt sich hier erneut die vorangeführt bereits erörterte Frage nach einer adäquaten Staatsdefinition. Da sich ein ganzer Wissenschaftszweig mit dieser Frage beschäftigt, lässt sich schon erahnen, dass an dieser Stelle nur eine Basis für eine *working definition* geschaffen werden soll, denn nur der Tatsache, dass der "Staat" grundsätzlich auf das Problem der Aufrechterhaltung von sozialer Ordnung bezogen ist, scheint die einzige These zu sein, über welche in der gesamten Staatstheorie – also über die paradigmatische Ordnungen hinweg – Konsens besteht."²⁴

Neue Formen politischer Steuerung in neuen Formen politischer Systeme.

Der Begriff *Regieren* entspricht den Staatstätigkeiten autoritärer Formulierung und Exekutierung allgemeinverbindlicher Regelungen. Wird diese Vorstellung politischer Steuermechanismen weitergedacht, so stoßen wir, wie bereits erwähnt an

²³In der Konvention von Montevideo wurde am 26.12.1933 im Rahmen der Seventh International Conference of American States eine Definition der Rechte und Pflichten von souveränen Staaten festgelegt. Der erste Artikel der Konvention legt die vier Kriterien der Souveränität fest, die auch häufig als Normen des Völkerrechts angesehen werden: "The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states."

²⁴Wimmer, H. (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat. Parteien. Öffentlichkeit. Böhlau Verlag Wien.

die Grenzen der Erklärbarkeit. Politische Prozesse in der EU können nicht mit dem "Regieren" in "Form hierarchischer Formation und Exekution eines einheitlichen Willens"²⁵ verglichen, oder gar analysiert werden. Es wird hingegen empfohlen institutionszentriert zu analysieren, denn "Institutionen organisieren kollektive Willensbildung, legen die Verteilung von Handlungsressourcen fest und geben die Prinzipien, Normen und Regeln vor, nach denen legitimierterweise gehandelt werden soll. Sie sind die Verfassungsordnung, im Europäischen Fall in den Verträgen der EU und der EG, verankert."²⁶ Eine bedeutsame Beobachtung für unsere Analyse ist, dass es grundlegende Unterschiede im EU-System und im System des Nationalstaates gibt. In der Politikwissenschaft haben sich die Vorstellung und die Begriffe des *Mehrebenensystems (multi-level system)* und *Mehrebenenregierens (multi-level governance - MLG)* etabliert.

Marks und Hooge verwenden den Begriff Governance im Sinne von "binding decision making in the public sphere".²⁷ Das MLG-Modell besteht in seiner Grundstruktur aus drei zentralen Kernaussagen über die politische Realität (der EU):²⁸

1. Die Entscheidungskompetenzen sind innerhalb des politischen Systems über mehrere Ebenen und Akteure verteilt und nicht bei den nationalen Regierungen zentralisiert. Marks und Hooghe messen den Regierungen zwar eine wichtige Rolle in der Rechtsprechung zu, argumentieren aber, dass bei der Analyse der Entscheidungsprozesse und der Politikinhalte der Fokus auf von den Nationalstaaten unabhängige Akteure der europäischen Ebene gelenkt werden muss. Konkret gesprochen geht es dabei beispielsweise um den EuGH, das EP, die Kommission etc. die "keinesfalls nur die "Ausfüh-

²⁵Kohler- Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Verlag für Sozialwissenschaften. p. 169

²⁶vgl. dazu Kohler- Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 169-170

²⁷Hooghe, Liesbet / Marks, Gary (2003): Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. Wien: Inst. für Höhere Studien (IHS). - 27 S. (Reihe Politikwissenschaft; 87). p. 1

²⁸Für eine detaillierte Übersicht vgl. Marks, G. / Hooghe, L. (2001): Multi-level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield: Boulder. Colorado. pp. 3-4; und Marks, G. / Hooghe, L. / Blank, K. (1996): European Integration and the State: Multi-level vs. State Centric Governance. Journal of Common Market Studies 34: 3; September. pp. 346ff

rungsgehilfen ("*agents*") der Mitgliedstaaten ("*principals*")²⁹ sind, sondern unabhängige Akteure im politischen System der EU darstellen

2. Überstaatliche Politikgestaltung und Rechtssetzung bedeuten einen enormen Kontrollverlust für den Nationalstaat und in vielen Entscheidungsverfahren gibt es klare politische Gewinner und ebenso politische Verlierer, hervorgerufen durch Mehrheitsentscheidungen.
3. Die politischen Entscheidungsebenen der Mitgliedstaaten sind als ein zusammenhängendes und nicht als ein ineinander (hierarchisch) verschachteltes System zu begreifen. Subnationale Akteure (Regionen, Kommunen, Länder, gesellschaftliche Gruppen etc.) agieren auf allen politischen Ebenen und nationale Regierungen sind nicht als automatisch, hierarchisch zwischengeschaltete Entscheidungsebene im Entscheidungsprozess zu betrachten. Die Festlegung der Perspektive in diesem Punkt ist besonders wichtig, denn laut Koch, Conzelmann und Knodt lassen sich zwei Lesarten bezüglich des Begriffs des Mehrebenensystems unterscheiden.

Alternativ zur vorangeführten Ansicht kann das Mehrebenensystem auch als ineinander verschachteltes Handlungssystem, folglich hierarchisch strukturiertes Ordnungsmodell verstanden werden.

Der MLG-Ansatz nimmt den Entscheidungsfindungsprozess in den Blick und heilt blinde Flecken anderer integrationstheoretischer Ansätze. Im Vordergrund der Analyse stehen politische Steuer- und Entscheidungsprozesse, also supranationalen Organe (Kommission, EuGH, EP) intergouvernementale Akteure (Ministerrat) und auch subnationale Akteure (Länder, Regionen, Kommunen).

1.2 Ontologie *Europäischer Außenpolitik*

Bei der intensiven Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex bleibt ein Problem natürlich nicht lange verborgen. Die Rede ist vom Selbstverständnis des inhaltlichen Umfangs und der Bezeichnung des Themas. Die Palette ist lang und

²⁹vgl. dazu Knodt, M. / Hüttmann/ Große, M. (2005): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, H. J. / Lerch, M. (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden. p. 228

reicht von "European Foreign Policy" , "Europe's foreign policy", "The Foreign Policies of European Union Member States" über "The EU as a Diplomatic Actor", "The EU as an international actor" bis hin zu "European governance in foreign policy" et cetera.

Dieser cursorische Überblick soll zeigen, dass es in der wissenschaftlichen Literatur nicht nur verschiedenste *lables* für ein und denselben Sachverhalt gibt, sondern *lables* mitunter verschieden verwendet werden.

Die Auswahl des Begriffs "*Europäische Außenpolitik*" impliziert eine gewisse Abgrenzung des Themenumfangs. Eine Kontrastierung gegenüber den anderen *lables* erfolgte anhand einer Reihe von Überlegungen.

Erstens ist die erste Abgrenzung oder Wahl zugunsten *Europäisch* und nicht für *EU* gefallen. Die Bezeichnung *EU* greift zu kurz wenn man bedenkt, dass innerhalb der Union Außenbeziehungen über Ebenen hinweg und zwischen den Pfeilern mit unterschiedlichen Entscheidungsprozessen gestaltet werden.³⁰ Zudem sind mit dem Blick auf die fortschreitenden vertikalen und horizontalen Integrationsprozesse der EU die Grenzen der Einflussnahme nicht stabil, sondern eher membranartig und somit nicht durch die restriktive Bezeichnungsvariante à la *EU Außenbeziehungen* zu verbinden.

Um die "mixity of organisations and actors"³¹ in ihrem vielfältigem Einfluss zu würdigen ist in der Analyse die Rede von *Europäischer Außenpolitik*. Diese Begriffswahl soll außerdem dem Kohärenzgebot und der Mehrebenenwirklichkeit der EU Tribut zollen, indem durch die begriffliche Erweiterung von *EU* hin zu *Europäisch* impliziert wird, dass bei Entscheidungen zur Ausgestaltung der Europäischen Außenpolitik neben der GASP auch die EG und die 27 Mitgliedstaaten Einfluss nehmen und viel wichtiger, dass diese untereinander auch wieder in Beziehung stehen und das komplexe, interrelationale Mehrebenen-Beziehungsgeflecht des politischen Systems der EU bedingen.

³⁰vgl. dazu ausführlich Kapitel 2

³¹Hill, C. (1998): Closing the Capabilities-Expectations Gap?, in Peterson, John/ Sjurson, Helene (Hrsg.): A Common Foreign Policy for Europe? London, Routledge. p. 45

1.3 Analytischer Zugang

Die systematische Durchsicht der Literatur über die Rolle der Europäischen Union in den Internationalen Beziehungen eröffnet den Blick auf eine breite Auswahl an analytischen Zugängen. Die reichliche Fülle an Denkansätzen lässt sich aus erkenntnistheoretischer Perspektive in zwei Kategorien einteilen.³²

Einerseits gibt es die akteurszentrierten Ansätze, die Untersuchungen aus dem Blickwinkel des Einflusses, den Europa/die EU in den internationalen Beziehungen ausüben.³³ Der starre Fokus auf Europas Rolle in der Welt schränkt die Analysemöglichkeiten aber in zwei unterschiedlichen Aspekten ein. Die Untersuchung richtet sich primär auf die Ergebnisse (*outcomes*) Europäischer Außenpolitik und vernachlässigt dabei die analytische Würdigung der dahinterliegenden Prozesse. Ein viel größeres Manko dieser Betrachtungsweise ist jedoch der Versuch, die EU als einheitlichen Akteur im internationalen System zu untersuchen.

Die zweite Kategorie theoretischer Annäherungen sind strukturzentrierte Ansätze aus dem institutionalistischem Spektrum des Theoriekanons. Sie betrachten das Akteurshandeln als eine Folge / Funktion von den Strukturen (z.B. internationale Institutionen / Organisationen) die den Akteur umgeben. Dieser Analyseraster zur Untersuchung des Systems Europäischer Außenpolitik hat aber blinde Flecken bei der Erklärung der Einflüsse, welche die verschiedenen Akteure Europäischer Außenpolitik auf und von verschiedenen Ebenen mit fragmentierten Kompetenzen einnehmen.

Ohne detaillierter auf verschiedenen Varianten der oben angeführten Kategorien analytischer Zugänge einzugehen und diese miteinander zu vergleichen, können wir feststellen, dass es keine einheitliche, integrierte *Theorie Europäischer Außenpolitik* gibt.³⁴ Das ist nicht weiter verwunderlich und auch nicht schlimm, denn das ermöglicht uns einen Analyserahmen so zu adaptieren, dass er die Kom-

³²vgl. dazu White, B. (2004): Foreign Policy analysis and the New Europe. In: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. (Hrsg.): Contemporary European Foreign Policy. London. Thousands Oaks, New Dehli SAGE Publications. p. 16

³³Ausführlicher dazu White, B. (2004): Foreign Policy Analysis and the New Europe. In: Contemporary European Foreign Policy. Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. (Hrsg.). London, Thousands Oaks, New Dehli SAGE Publications. pp. 16ff

³⁴vgl. dazu White, B. (2004): Foreign Policy Analysis and the New Europe. In: Contemporary European Foreign Policy. Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. (Hrsg.). London, Thousands Oaks, New Dehli SAGE Publications. p. 23

plexität und Multidimensionalität der Europäischen Außenpolitik in den Blick bekommt.

1.4 *Bridging the gap* - Das interdisziplinäre Paradigma der Systemtheorie

"No one way of conceptualizing any major area of human behavior will do full justice to all its variety and complexity."³⁵

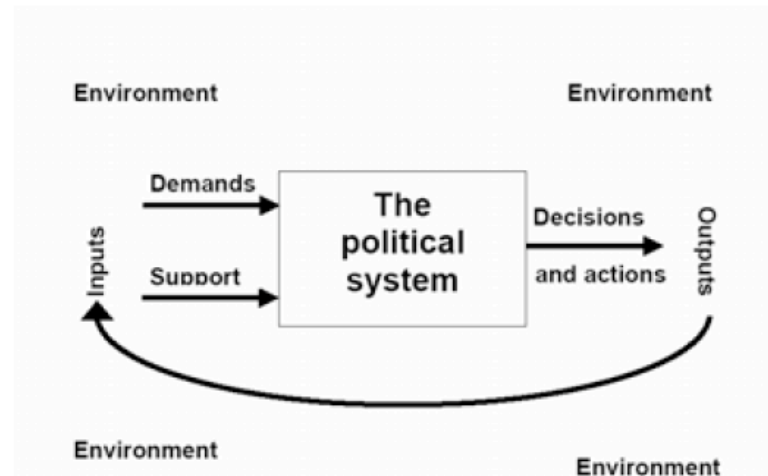
David Eastons Überlegungen zu politischen Strukturen die er als handlungsfähige Systeme in die Umwelt eingebettet sieht, bilden den Ausgangspunkt für eine systemorientierte Untersuchung des Managements europäischer Außenbeziehungen. Die konzeptuelle Ausrichtung der folgenden Untersuchung geht in der Tradition Eastons vom "political life as a system of behavior"³⁶ aus und reiht sich infolgedessen als Systemanalyse in die Systemtheorie ein.

35

Easton, D. (1965): Political Life as a System of Behavior. In: Easton, D.: A Framework of Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. (p. 23) pp. 23-34

³⁶Easton, D. (1965): Political Life as a System of Behavior. In: Easton, D.: A Framework of Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. p. 23

Politisches System nach Easton



Quelle: Easton, David (1965). A Systems Analysis of Political Life, New York u.a., S. 32.

Abbildung 1.1: Schematische Darstellung des politischen Systems nach Easton
Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Easton -System_of_political -life.PNG](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Easton_-_System_of_political_life.PNG)

Das *label* "Systemtheorie" ist keine Bezeichnung für eine exklusive politikwissenschaftliche Systemtheorie, sondern vielmehr die Kategorie eines interdisziplinären, verästelten und heterogenen Rahmenkonstruktes durch dessen Perspektive sich der Untersuchungsfokus als System darstellen und konzeptualisieren lässt. Schenkt man Eastons Werken zum Thema "Systemanalyse"³⁷ Glauben, so ist es beinahe unmöglich kohärente Forschungs- und Analysearbeit zu betreiben, ohne dabei von der Grundannahme auszugehen, dass politische Systeme anpassungsfähige Handlungssysteme sind.³⁸

³⁷vgl. dazu Easton, D. (1953): The Political System. An Inquiry into the State of Political Science. New York; Easton, D. (1957): An Approach to the Analysis of Political Systems. In : World Politics 9; Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs; Easton, D. (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York.

³⁸vgl. dazu Easton, D. (1965): Political Life as a System of Behavior. In: Easton, D.: A Framework of Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. pp. 23ff

1.4.1 Erläuterungen zum systemischen Denken und zur allgemeinen Systemtheorie

Die traditionellen Denkweisen in Kausalzusammenhängen und rationalen Argumenten die ein Schließen nach den Regeln der zweiwertigen Logik (*tertium non datur*) folgen, führen zu einer, aus erkenntnistheoretischer Sicht, problematischen Trennung von Objekt und Subjekt. Einflüsse verschiedenster Art entfalten unabhängig voneinander ihre Wirkung in die Richtung eines bestimmten Sachzusammenhangs.³⁹

Will man die Trennung von isolierten, linearen Ursache-Wirkungsketten überwinden, so bieten sich systemorientierte Modelle, welche die zirkulären Relationen der Einflussfaktoren zueinander als dynamischen Prozess darstellbar machen, als hervorragende alternative Denkansätze an.

Es folgen nun einige weitere Begriffsdefinitionen die zentral für die folgende Modellierung der Problemsituation⁴⁰ sind.

Die Auswahl der Begriffe hegt keinerlei Ansprüche auf Vollständigkeit und erfolgte nach subjektiven Gesichtspunkten. Dennoch soll sie die zentralen Begriffe und Konzepte erläutern mit denen ich die anschließenden Systemanalyse vornehmen werde.⁴¹

Das System

Der Begriff *System* bezeichnet Gesamtheit von Einzelteilen die zueinander in einer Wechselwirkung stehen und sinn-, ziel-, oder zweckorientiert sind und ein zeitliches Entwicklungsverhalten (z. B.: Kontinuität, Stabilität) aufweisen. Wäh-

³⁹vgl dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München.p. 56

⁴⁰"Eine Problemsituation ist eine von einem Beobachter als bedeutsam definierte Ganzheit aus sich wechselseitig beeinflussenden Einflussgrößen, in der ein Unterschied zwischen einem Soll und deinem Ist beobachtbar ist." vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 60

⁴¹Die Auswahl der Begriffe ist an die Definitionen folgender Werke angelehnt: Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. pp. 58-68, Malik, F. (2006): Strategie des Managements komplexer Systeme: Ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme. 9. Aufl. Bern: Haupt, Luhmann, N. (1991): Soziale Systeme. Frankfurt am Main. und Kneer, G./ Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. pp. 17ff.

rend in der Physik und der Mathematik die Stabilität und Kontinuität bei der Beschreibung von Phänomenen jeglicher Art durch allgemeine Gesetze gewährleistet wird, ist in Wissenschaften wie der Biologie Kritik an dem Dogma der Deduktion (Schlussverfahren) laut geworden. Der Vorwurf hat gelautet, dass Einzelphänomene des *Lebens* nicht gleich den Naturwissenschaften, isoliert voneinander, in labortechnisch wiederholbaren Versuchsanordnungen demonstriert werden können.⁴² Diese Kritik führte als ein Produkt der Entwicklung der Wissenschaft zu Kuhns "Wissenschaftlicher Revolution".⁴³ So hat sich der Paradigmenwechsel vom *Einzelphänomen* zum *System* vollzogen.⁴⁴ In diesem Zusammenhang kommt vor allem Ludwig von Bertalanffy eine tragende und wegberaubende Rolle zur Formulierung einer *allgemeinen Systemtheorie* zu.⁴⁵ Er war überzeugt davon, dass es auch in Forschungsgebieten in denen sich keine mathematischen oder physikalischen Gesetzmäßigkeiten anwenden lassen, es dennoch Gesetzmäßigkeiten gibt, die durch geeignete Modellanordnungen erreicht werden können.

v. Bertalanffy spricht dabei von

"logischen Homologien, die sich aus den allgemeinen Systemcharakteren ergeben, und aus diesem Grund gelten formal gleichartige Beziehungen auf verschiedenen Erscheinungsbereichen und bedingen die Parallelentwicklung in verschiedenen Wissenschaften."⁴⁶

Als wesentliche Eigenschaft von Systemen gilt die Zweckgerichtetheit. Malik bringt dies folgendermaßen zum Ausdruck:

"Die Überlebensfähigkeit eines Systems hängt in fundamentaler Weise davon ab, ob es ihm gelingt, unter Ausschöpfung des gegenwärtigen

⁴²vgl. dazu Kneer, G./Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. pp. 18f.

⁴³vgl. dazu Kuhn, T. (1976): Die Struktur Wissenschaftlicher Revolutionen. Suhrkamp Verlag.

⁴⁴vgl. dazu Kneer, G./Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. p. 19

⁴⁵vgl. dazu Kneer, G./Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. p. 19

⁴⁶v. Bertalanffy, L. (1951): Zur allgemeinen Systemlehre. In: *Biologia Generalis*. Archiv für die allgemeinen Fragen der Lebensforschung 19. p. 127 zitiert nach Kneer, G./Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. pp. 19-20

gen Potentials sein zukünftiges Potential aufzubauen."⁴⁷

Halten wir nun fest, dass Systeme aus Bausteinen, so genannten Elementen oder eben Faktoren bestehen. Diese allein machen aber noch kein System aus, sondern erst die wechselseitigen Relationen der Bauelemente zueinander machen das Wesen des Systems aus.

Der Umstand, dass die Elemente der Gesamtheit in Bezug zueinander stehen und somit wechselwirken führt zu einer ganz neuen Qualität der Elementanordnung, die durch die Wechselwirkung und den daraus entstehenden Gesamtzusammenhängen einzelner Faktoren, plötzlich mehr sind als bloß die Summe ihrer einzelnen Teile.

Wilms unterscheidet drei Perspektiven bei der Betrachtung von Systemen:⁴⁸

1. Aus *funktionaler* Perspektive speist sich ein System mit Inputs aus externen Quellen und verarbeitet diese durch die systemeigene Transformationsleistung zu einem bestimmten Output mittels diesem Systeme mit der Umwelt interagieren.⁴⁹
2. Die *strukturelle* Perspektive versteht eine geordnete Gesamtheit von sich wechselseitig beeinflussenden Elementen als System. Im Zeitverlauf können sich Elemente und Wechselwirkungen verändern und machen somit ein bestimmtes Systemverhalten sichtbar. Erst durch die Festlegung einer Systemgrenze werden jene Elemente welche relevant für eine Steuerung sind von unwesentlichen Elementen unterscheidbar. Die Systemgrenze legt die Identität eines Systems fest, denn sie ermöglicht eine Kontrastierung des Systems gegenüber der Umwelt und legt zugleich fest, wo es zu Input und Output kommt.
3. Der *hierarchische* Blickfilter macht die verschiedenen Abstraktionsebenen von Systemen sichtbar. So kann zwischen System, Umwelt und umfassenderem Gesamtsystem unterschieden werden. Das spielt insofern eine wich-

⁴⁷Malik, F. (2006): Strategie des Managements komplexer Systeme: Ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme. 9. Aufl. Bern: Haupt. p. 461

⁴⁸Für eine systematische Übersicht vgl. Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. pp. 62ff

⁴⁹vgl. dazu Luhmann, N. (1991): Soziale Systeme. Frankfurt am Main. p. 24

tige Rolle, denn so wird sichtbar, dass jeder Systembaustein ein ganzes System (Teil-/ Subsystem) sein kann oder umgekehrt, dass jedes betrachtete System Teil eines anderen Systems (Super-/ Übersystem) darstellen kann. Die so genannte Innen-/ Außen-Differenz ist von zentraler Bedeutung, denn allein durch eine präzise Bestimmung der Elemente die innerhalb des Systems relevante Wirksamkeit entfalten kann es zu effizienter Steuerung kommen.

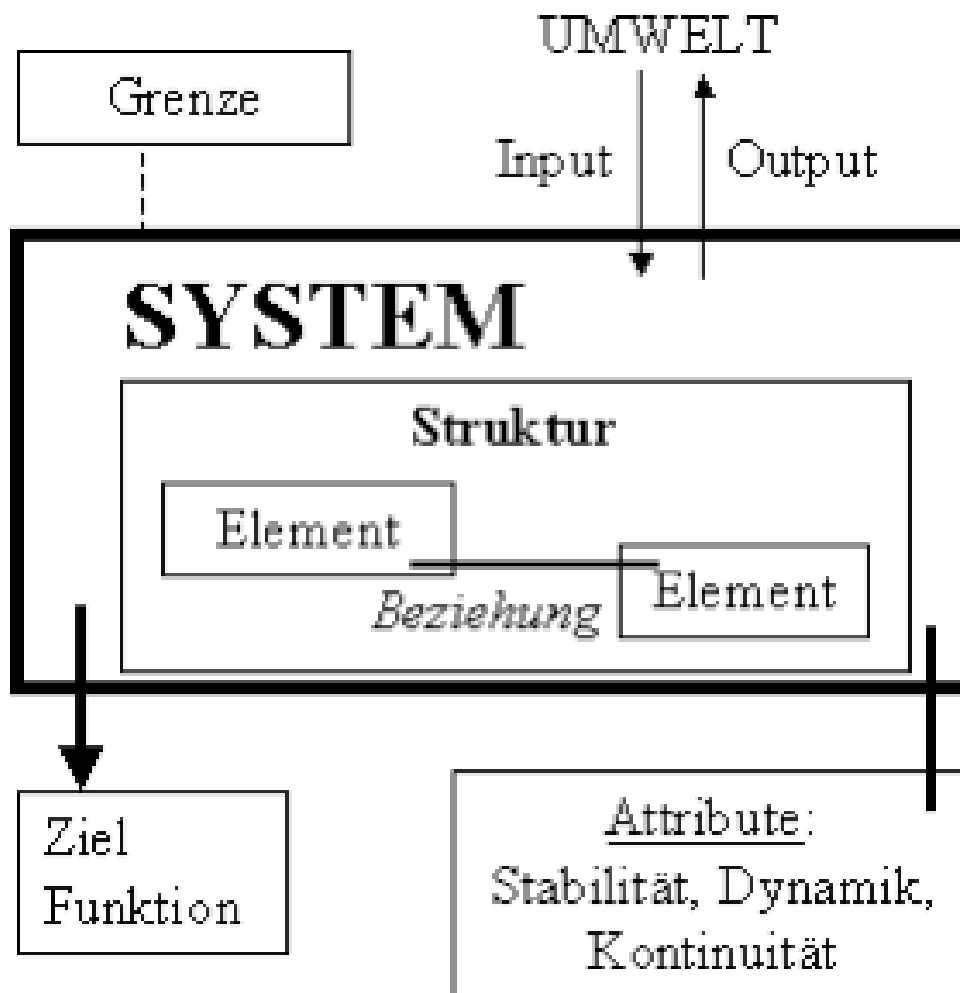


Abbildung 1.2: Schematische Darstellung der Faktoren einer Systemanalyse
 Quelle: <http://is.uni-sb.de/studium/handbuch/system/>

Systeme können gesellschaftliche Institutionen, wie Wirtschaft, Staat, Wissenschaft, etc. bezeichnen und entstehen als Folge zunehmender Komplexität⁵⁰ der Gesellschaft.⁵¹ Sie sind auf die Erfüllung spezifischer Zwecke ausgerichtet und bedürfen somit einer gewissen Autonomie.⁵² Handlungen werden in Systemen "ganz oder teilweise durch Strukturen oder Mechanismen verständigungsfreien Handelns (.)" koordiniert.⁵³ Ein System kann folglich als "eine geordnete Gesamtheit von Elementen zwischen denen irgendwelche Beziehungen bestehen, oder hergestellt werden können (.)"⁵⁴ charakterisiert werden. Aus der Sicht der Systemorientierten Managementlehre wird ein System als ein dynamisches Ganzes verstanden, das als solches bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen aufweist.⁵⁵

Definieren wir ein "System" als

"ein dynamisches Ganzes, das als solches bestimmte Eigenschaften und Verhaltensweisen aufweist. Das Ganze besteht aus Teilen, die so miteinander verknüpft sind, dass kein Teil unabhängig ist von anderen Teilen und das Verhalten des Ganzen beeinflusst wird vom Zusammenwirken aller Teile. Durch die Wechselwirkungen zwischen Teil und Ganzheit entsteht ein subjekthaftes Eigenverhalten des Systems, das nicht auf Eigenschaften der Teile zurückgeführt werden kann, und die Teile wiederum sind in ihrem Verhalten nur verständlich, wenn man dieses im Zusammenhang mit dem Ganzen erfasst."⁵⁶

⁵⁰"Organisierte Komplexheit ist dann gegeben, wenn Einzelphänomene nicht schlicht linear logisch miteinander gekoppelt sind, sondern wenn Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen." Kneer, G. / Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. p. 21

⁵¹vgl. dazu Buzan, B. / Little, R. (2000): International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. Oxford University Press. pp. 69ff

⁵²vgl. dazu die Ausführungen Wilms zum Viable System Modell in Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. pp. 105ff.

⁵³vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 51

⁵⁴Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 51

⁵⁵vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG).

⁵⁶Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Univer-

Aus dieser Begriffsbestimmung ergeben sich drei Voraussetzungen die gegeben sein müssen, damit man von einem solchen System sprechen kann:

1. Die Elemente wirken so zusammen, dass sie sich in ihrem individuellen Verhalten gegenseitig beeinflussen.
2. Aus dieser Wechselwirkung resultiert ein Gesamtverhalten, das als Muster oder Ordnung erkennbar ist.
3. Die Ordnung ist zweckgerichtet.

Erst durch die Modellierbarkeit von Handlungskomplexen in Form von Systemzusammenhängen lassen diese sich erfolgreich beeinflussen, beziehungsweise lenken. Die umfangreiche Erfassung und Würdigung von Handlungskomplexen in ihrer systemischen Vernetzung - den Zusammenhängen im Inneren wie die Abhängigkeit nach außen - ermöglichen das *Management* solcher Systemen.

Die grundlegende Idee hinter systemorientiertem Management⁵⁷ ist das Denken in dynamischen Prozessen, um eine zielgerichtete Steuerung bestehender Verhältnisse zu ermöglichen. Dazu werden bestimmte Sachverhalte auf ihre charakteristische Struktur hin untersucht und freigelegt, um anschließend auf die maßgeblichen Einflussgrößen steuernd (zielorientiert) einwirken zu können.⁵⁸ Dieses Denkschema als Basis für weitere Überlegungen bildet den bereits vorangeführten, scharfen Kontrast zu den üblicherweise tradierten alteuropäischen Denkmustern in Kausalitäten.⁵⁹ Nach diesem Denkmuster haben sämtliche Einflussgrößen lediglich einen Wirkungspunkt an dem sie ihren negativen oder positiven Einfluss

sität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 58

⁵⁷Das Wort Management kommt vom englischen Wort "manage" beziehungsweise aus dem Italienischen "maneggiare" das soviel bedeutet wie "and der Hand führen" und wiederum vom lateinischen Wort für hand, "manus" stammt.

"Management ist ein auf Planungs- und Entscheidungsprozessen basierender, bewußter Umgang mit den wirksamen Regelungen, deren Umsetzung unter gegebenen Bedingungen eine an den erzielten Resultaten messbare Leistung ergibt. Hierbei sind neben ökonomischen Gesichtspunkten insbesondere rechtliche, soziale und kulturelle Aspekte mit strategischen und normativen Notwendigkeiten der Unternehmensführung in Einklang zu bringen." vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 1

⁵⁸vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 55

⁵⁹vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 55

entfalten. Systemorientiertes Denken geht hingegen davon aus, dass alle Einflussfaktoren und deren Effekte mit den anderen Faktoren in einem zirkulären Prozess und gegenseitiger Wechselwirkung⁶⁰ eingebunden sind. Dieser Ansatz aus der Systemorientierten Managementlehre ähnelt zu einem Gutteil der Systemtheorie von Luhmann, grenzt sich aber durch das Merkmal der Offenheit des Systems⁶¹ und der damit verbundenen Beziehung zur Umwelt ab. Autopoietische Systeme hingegen sind primär darauf ausgerichtet ihre eigenen Organisation aufrecht zu erhalten und zu reproduzieren.⁶²

Die Steuerung

Wir haben bereits herausgearbeitet, dass es sich bei Steuerung um eine zielorientierte Reaktion auf abweichende Wechselwirkungen und Problemsituationen handelt. Die Stellgrößen im System können je nachdem einzelne Elemente sein oder die Steuerungsversuche richten sich auf die Veränderung der Prozesse innerhalb des Beziehungsgefüges der Faktoren. Eine Zielausrichtung die essentiell für eine Steuerung ist, ermöglicht hierarchische und funktionale Ordnungsschemata zur Rangordnung und Verarbeitung von Informationen, Zwischenzielen und die zur Verfügung stehenden Mitteln.

Lenkende Einflussnahme - Regelung und Steuerung

Wilms empfiehlt eine klare begriffliche Unterscheidung zwischen Regelung und Steuerung zu treffen, denn aus system-kybernetischer Sicht handelt sich dabei um die beiden Reaktionen zielgerichteter Einflussnahme auf einen Prozess.⁶³

⁶⁰"Eine Wechselwirkung ist eine Ursache-Wirkungs-Kette, in der sich die Wirkung beidseitig ausbreiten und deren Ende auf den Anfang zurückwirkt." vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 62

⁶¹"Offene System sind also solche, die durch Austauschprozesse mit ihrer Umwelt eine Dynamik entwickeln und ihre Zuständigkeiten entwickeln können, ohne mit jedem Wechsel von Umweltbedingungen sogleich die Systemstrukturen vollständig ändern zu müssen." Kneer, G. / Nassehi, A. (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Wilhelm Fink Verlag. p. 22

⁶²vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 59

⁶³Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 88

Während Steuerung in einem offenen Wirkungsablauf mindestens eine Eingangsgröße (*input*) in eine Ausgangsgröße (*output*) transformiert wird ohne dabei Ergebniskontrollen bei den zu stabilisierenden Parametern durchzuführen, wird bei der Regelung der Eingriff zusätzlich überwacht.

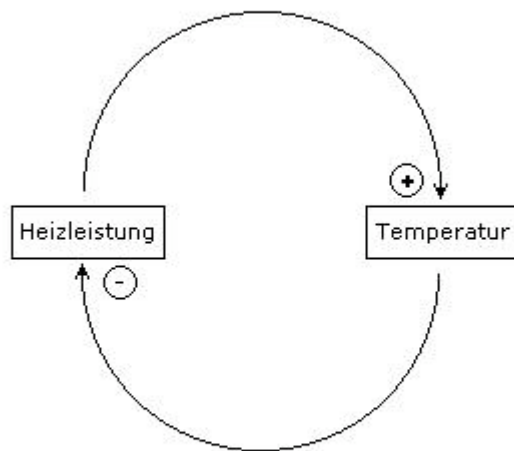


Abbildung 1.3: Regelkreis

Quelle: www.horstkaesmacher.de/Wachstums-Dateien/image004.jpg

Die zu regelnde Größe (Regelgröße) wird ständig abgefragt und mit einer vorgegebenen Zielgröße (Führungsgröße) verglichen. Damit es zu einer Angleichung mit der Führungsgröße nimmt ein Stellglied bestimmte Operationen vor die dann die Regelstrecke beeinflussen. Diesen Wirkungsablauf nennt man einen Regelkreis. Ein Regelkreis besteht also mindestens aus folgenden Elementen: einem *Regler* der Informationen vom Messglied bekommt und zwischen Ist- und Soll-Wert vergleicht. Gibt es eine Abweichung von der Führungsgröße die sich an der Überlebensfähigkeit des Systems orientiert, so muss der Regler Maßnahmen tref-

fen, um dem entgegenzuwirken. Hier kommt das *Stellglied* ins Spiel, das durch entsprechende Stellgrößen vom Regler "gefüttert" wird. Es werden Maßnahmen getroffen und die veränderte Stellgröße wird an die *Regelstrecke* weitergegeben. Die Regelstrecke führt die Maßnahmen die vom Stellglied vorgegeben wurden durch. Auf die Regelstrecke können Störgrößen einwirken. Das Messglied misst danach den Grad der Zielerreichung durch Auswertung des Feedbacks, prüft erneut auf Abweichungen und informiert wieder den Regler. So funktioniert die Rückkopplung⁶⁴ die das zentrale Konzept für die Stabilität und Dynamik von Systemen ist.

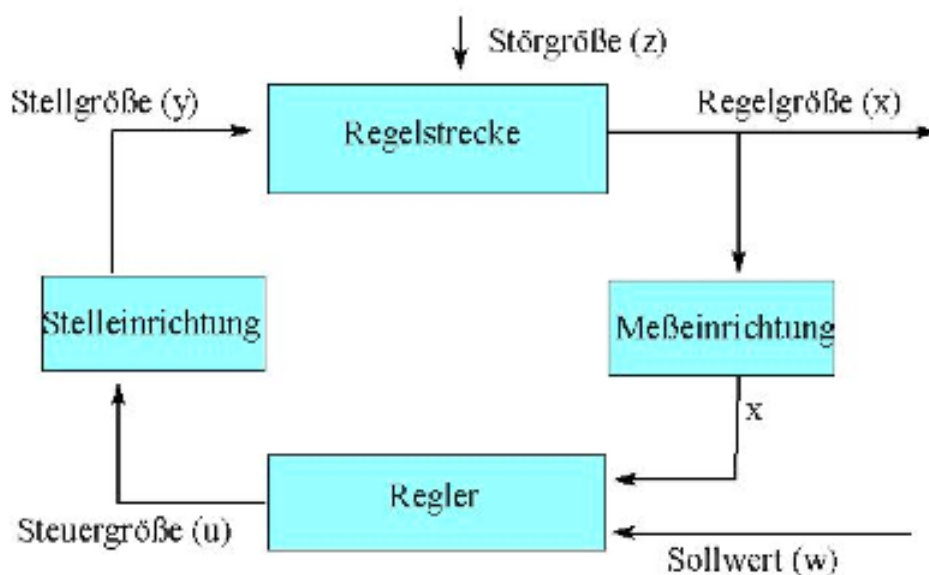


Abbildung 1.4: Schematische Darstellung eines Regelkreises
 Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Regelkreis .JPG](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Regelkreis.JPG)

⁶⁴Rückkopplung ist ein Mechanismus bei dem es zu einer Rückwirkung der Ausgangsgröße (Wirkung) auf die Eingangsgröße (Ursache) gibt. Wilms nennt es die Veränderungen die in einer geschlossenen Ursache-Wirkungs-Kette innerhalb eines Beziehungsgefüges in dieselbe Richtung wirken. Dieser Fall wird positive Rückkopplung genannt, wohingegen Veränderungen in entgegengesetzter Richtung in der Regel als negative Rückkopplung bezeichnet werden.

Daraus folgt, dass Regelung eine spezielle Form der Steuerung ist, nämlich die der Selbststeuerung (Selbstorganisation). Diese wird für gewöhnlich mittels Regelkreisen dargestellt. Regelkreise sind über Austauschgrößen stets mit anderen Regelkreisen verbunden.⁶⁵ Systeme in denen mehr Systemelemente zusammenwirken, als das System präzise verknüpfen und koordinieren kann werden als komplexe Systeme bezeichnet. Die Steuerung und Ausrichtung auf ein Systemziel solcher komplexer Systeme ist ungleich schwieriger als bei Systemen mit einer geringeren Anzahl von Einflussfaktoren. Der Grad der Komplexität wird im Allgemeinen durch das zahlenmäßige Verhältnis von Systemelementen und Relationen angegeben.⁶⁶ Höhere Formen kybernetischer Systeme haben die Fähigkeit zur Selbstorganisation und zur Selbstreproduktion.

Steuerung wird folgendermaßen definiert:

"Die Tätigkeiten zur Sicherung der gegenwarts- und zukunftsorientierten Zielerreichung werden mit dem Begriff der Steuerung zusammengefasst. (...) Eine Steuerung ist eine auf die Zielerreichung abgestellte, bewusst geplante, zirkulär organisierte Reaktion auf beobachtete Zielabweichungen."⁶⁷

Die Lenkung und die Steuerungsprozesse stellen aus kybernetischer Sicht die Fähigkeit zur Komplexitätsbewältigung eines Systems dar.

"Im Sinne des angelsächsischen "control" ist sie "Inbegriff aller Handlungen, welche auf die Erreichung eines zweck- und zielgerichteten Verhaltens des Gesamtsystems (.) ausgerichtet sind."⁶⁸

Die Steuerung bestimmt idealiter welchen möglichen Zustand / Verhaltensweise vom jeweiligen System realisiert werden soll und reduziert damit die Komplexität

⁶⁵vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 89

⁶⁶vgl. dazu. Krallmann, H. / Frank, H. / Gronau, N. (2002): Systemanalyse im Unternehmen. Vorgehensmodelle, Modellierungsverfahren und Gestaltungsoptionen. München – Wien. Oldenbourg. pp. 28ff.

⁶⁷Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 64 und p. 66

⁶⁸Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 60

des Systems indem es Vorhersagbarkeit bis zu einem gewissen Grad ermöglicht. Das Systemverhalten ist somit von der dem System zugänglichen Information abhängig.

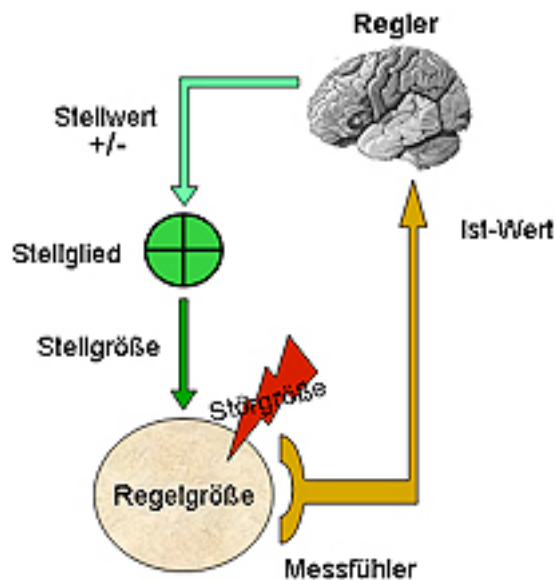


Abbildung 1.5: Weiteres Beispiel zur Visualisierung eines Regelkreises
Quelle: <http://www.vetmed.fu-berlin.de/v/nhv/preview/previewbilder/Regelkr.jpg>

Anhand eines einfachen Beispiels aus dem Alltag lässt sich hervorragend illustrieren, dass Lenkung/Steuerung maßgeblich auf der Fähigkeit zur Informationsverarbeitung beruht.

Fährt man mit dem Auto auf einer Straße, so werden über die Sinnesorgane Informationen aufgenommen, die im Gehirn zu einer Abbildung der Umgebung verarbeitet werden. Je mehr Informationen über die Umgebung vorliegen, desto besser ist der Lenker in der Lage das Auto durch die Umwelt zu Steuern. Trifft im Gehirn die Information über ein Hindernis ein, so kann der Lenker darauf reagieren. Je schneller sich das Auto bewegt, desto mehr Informationen muss der Lenker pro Zeiteinheit wahrnehmen und mit seinen Steuerbefehlen darauf reagieren. Eine gerade Landstraße bei normaler Witterung ist reizärmer gegenüber einer kurvenreichen Straße bei hoher Geschwindigkeit. Damit der Lenker unseres

fiktiven Wagens sicher von A nach B kommt, muss er die Informationen die er über die Sinne aufnimmt verarbeiten und mit den Anforderungen abstimmen. Ein Rennfahrer in seinem Cockpit selektiert und verarbeitet Informationen vor dem Hintergrund eines völlig anderen Zwecks als beispielsweise ein Fernfahrer. Beide steuern ihr Gefährt basierend auf Informationsverarbeitungsprozessen mit unterschiedliche hohem Komplexitätsgrad und unterschiedlicher Zweckorientierung, jedoch im besten Fall in Abstimmung auf die ihnen zugängliche Information.

Der Erfolg und die Wirksamkeit von Steuerprozessen kann nur evaluiert werden, wenn sich bemessen lässt, in welchem Ausmaß das entsprechende System auf die jeweilige Zweckerfüllung ausgerichtet ist und damit in seiner Architektur, "menschlichen Absichten" entspricht.

Hier setzt die Kybernetik⁶⁹ an; die "Wissenschaft von der Gestaltung und Lenkung dynamischer Systeme."⁷⁰

1.4.2 Systemisches Management

Für eine systemorientierte Analyse politischer Strukturen und Prozesse bedarf es kybernetischer Modelle zur Darstellung des politischen Systems. David Easton biete als Evaluationsmatrix das A-G-I-L-Schema an. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein System von Bestand ist, wenn es folgende 4 Kriterien erfüllt: **A**daption (Anpassung), **G**oal-attainment (Zweckorientierung), **I**ntegration (umfassende Integration) und **L**atent pattern maintainance (Strukturerhalt).

Dieses Prüfschema kann zwar Informationen über Grundfunktionen geben, lässt jedoch keinerlei Aussagen oder Modellierungen von Strukturen oder Prozessen in der "Black Box" zu. Zur Untersuchung des Managements europäischer Außenbeziehungen und für die Modellierung des Europäischen Diplomatischen Dienstes soll daher ein Konzept verwendet werden, das die Organisationsstruktur des Systems zum Management europäischer Außenbeziehungen darstellen kann.

⁶⁹griechisch für "Steuerungslehre"

⁷⁰Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 60

Das *Viable System Model*

Das Modell des Lebensfähigen Systems (*Viable System Model*, VSM) ist ein systemorientiertes Managementmodell aus der Kybernetik.

Es dient zur Abbildung von Organisationsstrukturen, bei dem das Zusammenspiel von Lernen, Anpassen und Lenkung modelliert werden können. Ein "Lebensfähiges System" ist so organisiert, dass es sich an veränderte äußere Umwelt- oder sonstige Rahmenbedingungen anpassen kann. Als Hauptmerkmal dieses Systemmodells lässt sich somit die Adaptierbarkeit zur Sicherung des eigenen Überlebens feststellen.

„Viabilität beschreibt hierbei ausdrücklich die langfristige Effektivität der Organisation als Maß für die Qualität der Systemoutputs, gemessen an den verfolgten Zwecken.“⁷¹

Das VSM wurde von Stafford Beer entwickelt⁷² und basiert auf drei gleichwertigen, sich gegenseitig bedingenden Prinzipien:⁷³

1. Das *Prinzip der Lebensfähigkeit* besagt, dass sämtliche komplexe Systeme isomorphe Lenkungsstrukturen aufweisen. Die Aufrechterhaltung der identitätsstiftenden Struktur eines Systems in einer dynamischen, komplexen Umwelt (Invarianz) ist als Funktion der Struktur zu verstehen und die Anpassungs- und Lernfähigkeit hin zu analysieren.
2. Das *Prinzip der Rekursion* gibt vor, dass das *Lebensfähige System* auf all seinen Ebenen grundsätzlich gleich strukturiert ist. Der Aufbau gliedert sich in einen Lenkungsbereich, einen Operationsbereich und diese Bereiche setzen sich ebenfalls aus lebensfähigen Systemen (Sub-/Untersysteme) zusammen. Mit Ausnahme der obersten und untersten Ebene ist jede Ebene doppelt in das viable System integriert: Jede Ebene ist selbst Teil einer umfassenderen Ebene und enthält gleichzeitig auch Subsysteme. Das bedeutet,

⁷¹Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 105

⁷²Beer, St. (1995): Decision and control. The meaning of operational research and management cybernetics. Chinchester.; Beer, St. (1970): Kybernetik und Management. Frankfurt am Main. Fischer Verlag.; Beer, St. (1972): Brain of the Firm. The Penguin Press, London.

⁷³zur Modellstruktur des VSM vgl. Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 107-109

dass Akteure eines bestimmten Handlungsfeldes unlösbare Probleme an die nächste Ebene abgeben können. Je höher die Ebene desto höher die logistische Kapazität für die Komplexitätsbewältigung. Dieses Prinzip entspricht dem *Subsidiaritätsprinzip* in der EU.

3. Das *Prinzip der Autonomie* legt fest, dass Subsysteme so zu implementieren sind, dass sie die von ihnen abverlangte Komplexitätsbewältigung (Varietätsmanagement) in ihrem Umfeld eigenständig durchführen kann.

In der Kybernetik ist die vorangeführt erwähnte Komplexität eine Grundgröße und bezeichnet

"die Eigenschaft eines Systems, in einer bestimmten Zeitspanne eine sehr große Zahl unterschiedlicher Zustände einnehmen, oder – dynamisch ausgedrückt – sich in vielfältigster Weise verhalten zu können."⁷⁴

Als maßgebliche Bestimmungsfaktoren für die Komplexität eines Systems zählen das Maß der Vernetztheit im Inneren und mit seiner Umgebung, sowie seine Dynamik. Damit Komplexität quantifizierbar gemacht werden kann, dient der Begriff der Varietät, welche die generell mögliche Anzahl von unterscheidbaren Zuständen eines Systems bezeichnet.⁷⁵

Die Kybernetik abstrahiert die konkrete Manifestation der Komplexität des zu steuernden Systems von realen Dingen und betrachtet alleine die Gesichtspunkte der Steuerung.⁷⁶ Die Steuerung eines Systems aus kybernetischer Sicht bedeute

⁷⁴Ulrich, H. (1989): Integrative Unternehmensführung. In: Ulrich, H. (2001), Gesammelte Schriften - Band 5 (Management: Aufsätze 2. Teil / 1981-1998), Bern / Stuttgart / Wien. pp 331-351 zitiert in Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen. Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 63

⁷⁵vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 63

⁷⁶vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 65

folglich nur das kontrollierte Steuern eines Systems um die dauerhafte Zweckerfüllung sicherstellen zu können.⁷⁷

”Management hat dafür zu sorgen, dass sich System und Umwelt in einem stabilen "Fließgleichgewicht" (Bertalanffy) befinden. Dies setzt voraus, dass sämtliche Aspekte und Dimensionen, die im Hinblick auf die Erfüllung des Systemzwecks von Bedeutung sind, "under control"⁷⁸ sind.“⁷⁹

Steuerungsfähigkeit im Sinne von Komplexitätsbewältigung ist durch die erforderliche Varietät⁸⁰ zur Umsetzung der Lenkungsfunction bestimmt.⁸¹ Das Gesetz zur erforderlichen Varietät formuliert Beer

”Only variety absorbs variety.“⁸²

Das bedeutet, dass der Grad der Komplexität des Steuersystems eine mindestens ebenso große Varietät wie die des zu steuernden Systems selbst erfordert, denn nur so kann das Lenksystem die Komplexität bewältigen.

”Wirksames Management stellt folglich die Fähigkeit eines komplexen Systems dar, jenes Varietätspotential unterdrücken zu können, das der Erfüllung des Systemzwecks nicht dienlich ist. Seine Wirksamkeit bemisst sich dementsprechend nach dem Ausmaß, in dem es ihm

⁷⁷vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 65

⁷⁸”control” ist im Sinne von Lenkung, Steuerung zu verstehen und von ”Überwachung”, ”Kontrolle” und ”Beherrschung” klar abzugrenzen.

⁷⁹Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 65

⁸⁰„Die Varietät beschreibt die Anzahl der voneinander untrscheidbaren, systeminternen Elementen mit ihren Relationen.” vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 101

⁸¹vgl. dazu Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 67

⁸²Beer, S. (1979): The Heart of Enterprises. Chichester. zitiert nach Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 67

gelingt, "to modify future states of the system in a way which meets the pre-established criteria of success."⁸³

Umgemünzt auf das Management der Außenbeziehungen der EU impliziert dies nun keineswegs eine etwaige Finalität der institutionellen Architektur der GASP. Vielmehr handelt es sich um ein dynamisches Gleichgewicht, keinem Zustand der Starre, sondern dem "Fließgleichgewicht" das von Beer als "feature of an organism which holds some critical variable steady within physiological limits(.)" bezeichnet wird.⁸⁴

"In kybernetischer Sicht ist Management deshalb auf das Entstehen, Bewahren und Verändern einer "Handlungsordnung" (Hayek) gerichtet, die dem System die Erfüllung seines Zwecks ermöglicht."⁸⁵

Die Bestandteile des Viable System Model

In der Basiskonzeption besteht ein Lebensfähiges System aus fünf rekursiven Subsystemen. Auf jeder Systemebene wird die informative, die strategische, die operationale und die koordinierende Managementfunktion von je einem solchen Subsystem übernommen.⁸⁶ Das bedeutet, dass jede Systemebene durch Übernahme der oben angeführten Managementfunktionen das darunter liegende Subsystem steuern kann.⁸⁷

Subsystem 4 ist für die strategische Ausrichtung, die Zielorientierung und Langlebigkeit zuständig. Das Subsystem 5 hat letztlich dafür zu sorgen, dass die Subsysteme 1 bis 3 und das Subsystem 4 so aufeinander abgestimmt werden, dass die Organisation lebensfähig ist.

⁸³Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 69

⁸⁴Beer, S. (1966): Decision and Control - The meaning of Operational Research and Management Cybernetics, Chichester. Zitiert in Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 70

⁸⁵Christ, P. (2005): Organisation der Verantwortung der Organisation. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG). p. 70

⁸⁶vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 109

⁸⁷vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 109

Abbildung 1.6: Schematische Darstellung des *Viable System Model*
 Quelle: www.managementkybernetik.com

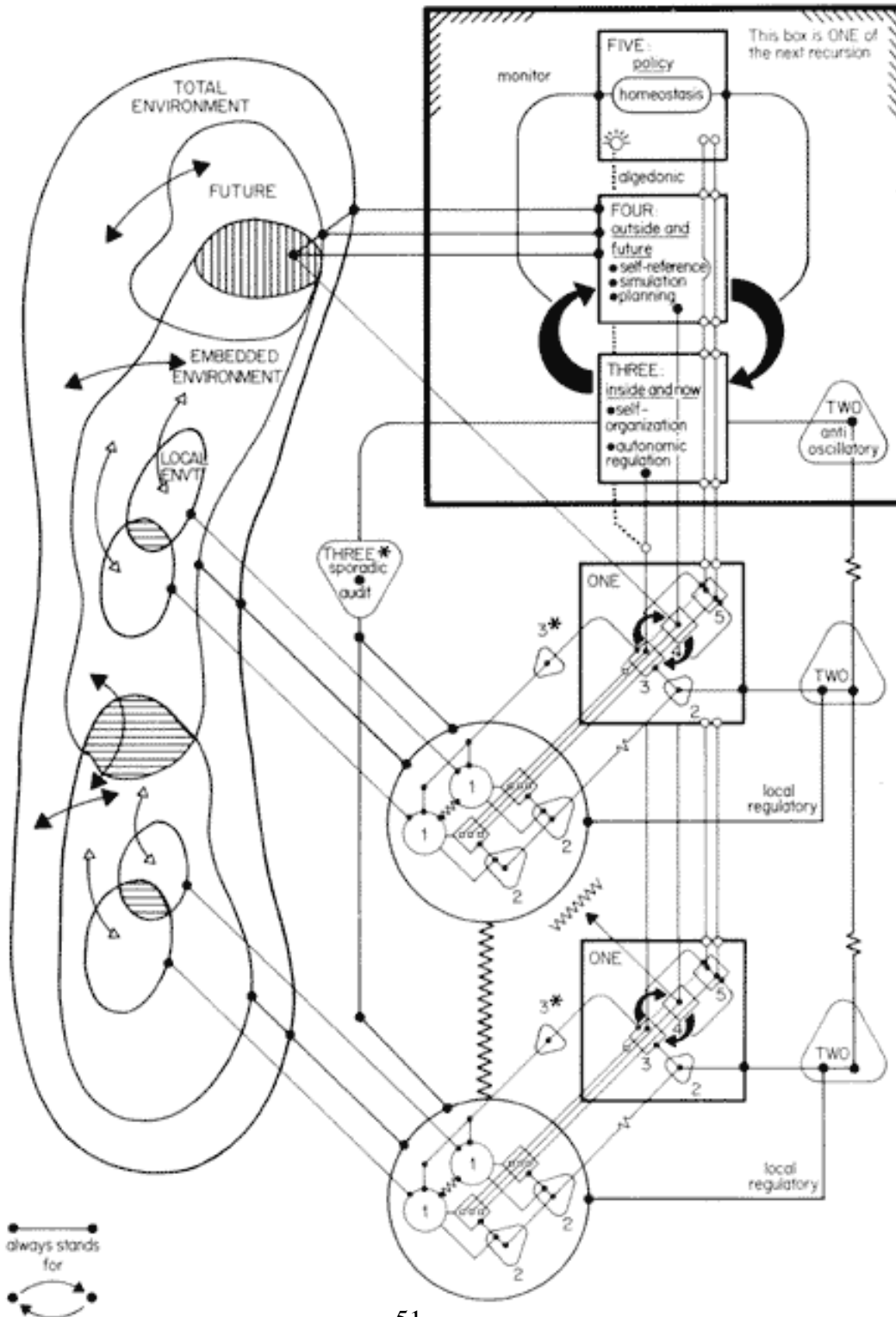


FIGURE 37

51

THE VIABLE SYSTEM
 - Stafford Beer

Subsystem 1: In Subsystem 1 erfolgt die Leistungserstellung, "hier produziert das Gesamtsystem."⁸⁸ Es ist auf die Zielerreichung im Hier und Jetzt, des lokalen Umfelds mittels der ihm verfügbaren Ressourcen ausgelegt.⁸⁹

Subsystem 2: Das funktionale Subsystem 2 entspricht den Informations- und Koordinationskanälen und Einrichtungen in einer Organisation die es ermöglichen, dass einzelne Subsysteme Synergien nutzen und somit wiederum Konflikte zwischen den funktionalen Elementen verhindern. Die Lenkung durch das Subsystem 2 erfolgt von der nächsthöheren Systemebene und kann als das „selbstorganisatorische Potential der Unternehmung angesehen werden.“⁹⁰ Hier wird geprüft wie die Systeme der ersten Ebene zusammenarbeiten und aus Sicht des Gesamtsystems beurteilt. Somit ist das Subsystem 2 eine Art Bindeglied, das Subsystem 3 die Überwachung und Koordination des Subsystems 1 ermöglicht.

Subsystem 3: Dieses System findet seine Entsprechung im *operativen Management* - . Im Subsystem 3 wird kontrolliert und lenkende Eingriffe (Regelungen zur Verteilung von Ressourcen und Verantwortungsbereichen) koordiniert wie in System 1 mit den Ressourcen umgegangen wird.⁹¹ Das System 3 ist für das effiziente Ressourcenallokation und Aufrechterhalten des aktuellen Status zuständig.

Subsystem 4: Im funktionalen Untersystem 4 ist das *strategische Management* angesiedelt. Es kontrolliert ständig das relevante Umfeld, um Informationen darüber zu erlangen, wie sich die Organisation an die äußeren Umstände anpassen muss, um lebensfähig zu bleiben. Durch dynamischen Wandel und Adaption soll so die langfristige Lebensfähigkeit gewährleistet werden.

Subsystem 5: Normative und Inhaltliche Entscheidungen zur Sicherung der Kohärenz und Ausgewogenheit innerhalb der Organisation werden im Sub-

⁸⁸Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 109

⁸⁹vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 119

⁹⁰Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 112

⁹¹vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 114

system 5 getroffen. Diese Systemebene ist dafür zuständig die dauernden Spannungen zwischen den Systemen 3 und 4 abzubauen und zu balancieren. Diese Funktion ist unerlässlich, denn die Systeme 3 und 4 sind nicht dazu in der Lage zu beurteilen, inwiefern sie zum Erhalt des Gesamtsystems beitragen. Alleine das Subsystem 5 ist imstande dazu alle, für das Gesamtsystem, relevanten Aspekte erfassen und verarbeiten zu können.⁹²

Mit diesem Werkzeugkasten - voll ausgestattet mit analytischen Instrumenten und Konzepten - im Gepäck, können wir nun in *medias res* der Untersuchung gehen.

1.5 Dekonstruktion des Systems Europäischer Außenpolitik

"EU foreign policy is a complex multilevel policy network in which policy is not only developed within and across all three pillars, but also through interaction with the foreign policies of member states."⁹³

Mit dieser Formulierung bringt Keukeleire die Komplexität der Architektur Europäischer Außenpolitik auf den Punkt und konfrontiert uns zugleich mit der Herausforderung bei der Analyse der Europäischen Außenpolitik. Wie oben bereits erwähnt, macht der hohe Grad an interrelationalen Verflechtungen im Entscheidungssystem der Europäischen Außenpolitik eine Analyse des darunter liegenden europäischen diplomatischen Systems ausgesprochen schwer.

Zur Dekonstruktion und Modellierung des Systems Europäischer Außenpolitik ist vorgesehen, dass ähnlich einer Spektroskopie die verschiedenen Ebenen des Außenhandelns der EU voneinander getrennt werden. Bei einer Spektroskopie werden die Wechselwirkungen elektromagnetischer Strahlung mit Materie von einer Lichtquelle mittels Farbzerlegung untersucht. Als Instrument hierfür wird meist ein Prismenspektrometer verwendet, das einfallendes Licht in all seinen ein-

⁹²vgl. dazu Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München. p. 117

⁹³Keukeleire, S. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan. p. 124

zelenen Farben zeigt.

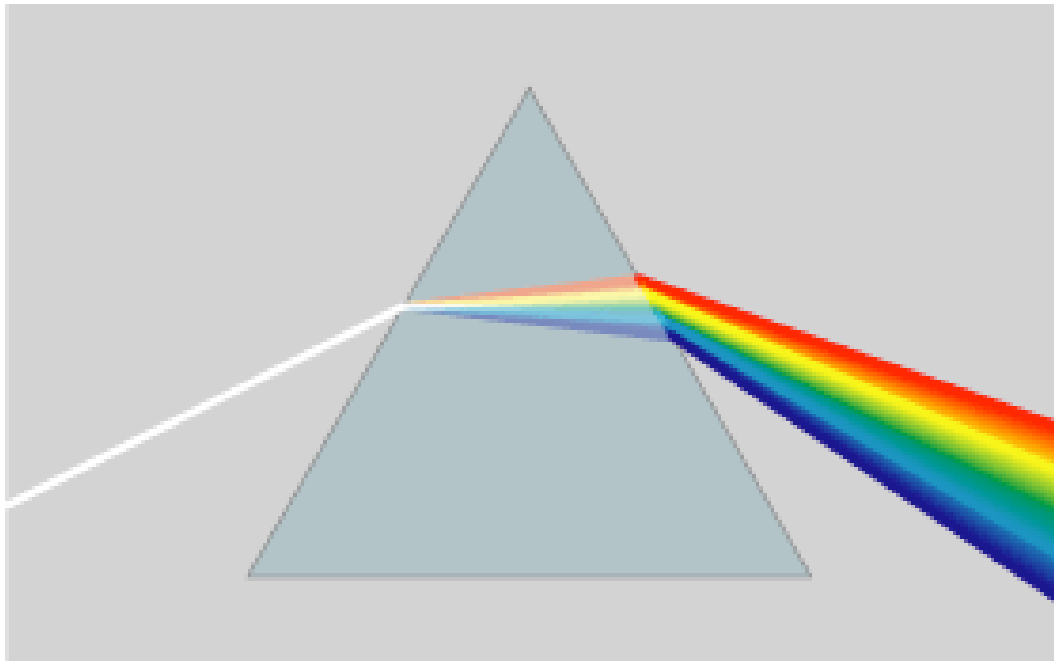


Abbildung 1.7: Zerlegung eines Lichtstrahls in seine Spektralfarben mit einem Prisma

Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Prism_rainbow_schema.png

Während in diesem Beispiel aus der Optik ein Prisma als dispersives Element verwendet um Licht in seinen Spektralfarben darzustellen, habe ich zur deskriptiven Analyse des *Ist*-Zustandes der EU-Außenpolitik das bereits vorangeführt erwähnte Konzept der MLG herangezogen. Dieser Ansatz eignet sich hervorragend für die Beschreibung der vorhandenen Strukturen, denn er besagt und würdigt analytisch im Prinzip nichts anderes als das Vorhandensein mehrerer Ebenen oder Dimensionen politischer Entscheidungsstrukturen innerhalb des politischen Systems. Das MLG-Konzept als eine spezielle Variante des Mehrebenenansatzes stammt aus der Systemtheorie und wird uns im weiteren Verlauf der Analyse in leicht modifizierter Form noch begegnen.

Die Dekonstruktion Europäischer Außenpolitik und ihre Darstellung in drei Dimensionen (Außenpolitik der EU - GASP, Außenpolitik der EG und Außenpolitik der Mitgliedstaaten) soll uns ermöglichen Europäische Außenpolitik als

ein System zu verstehen, dass in Subsysteme gegliedert ist, die sich gegenseitig beeinflussen und über *feedback-Schleifen* miteinander kommunizieren. All das geschieht auf Basis der strukturellen Dimension der Institution der Diplomatie.

Um zu untersuchen, ob sich Europäische Außenpolitik auf der Basis eines Europäischen Diplomatischen Systems abspielt, das "nur" mehr eines zentralen Steuer- beziehungsweise Koordinationselementes - wie einem Europäischen diplomatischen Dienst - bedarf, damit es kohärente Außenpolitik "produzieren" kann, wird im dritten Kapitel versucht das Wesen der Diplomatie zu ergründen und freizulegen.

Im vierten Kapitel werden die Analyseergebnisse besprochen, mit den Vorsehungen des "European External Action Service" (EEAS)⁹⁴, wie die englische Bezeichnung in offiziellen Dokumenten lautet, verglichen und anschließend Schlussfolgerungen daraus gezogen.

⁹⁴So wie sich auch die konkreten Pläne zur Umsetzung und Ausgestaltung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes bis dato meist landesspezifisch unterscheiden, gibt es in Veröffentlichungen jeweils verschiedene Bezeichnungen. In dieser Untersuchung wird bevorzugt "Europäischer Diplomatischer Dienst" als Name verwendet.

Kapitel 2

Dimensionen Europäischer Außenpolitik

Der Zugang zur Institution der Diplomatie erfolgt üblicherweise über die Außenpolitik. Die europäische Außenpolitik ist äußerst verschachtelt, komplex und als ein Mehrebenenkonstrukt vorzustellen. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die EU als Dachkonstruktion für die drei Säulen der EG, GASP und PJZS (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) geschaffen.

Die wissenschaftliche Bearbeitbarkeit soll gewährleistet werden, indem die verschiedenen Dimensionen der europäischen Außenbeziehungen beleuchtet werden. So soll gezeigt werden, welche Herausforderungen der sui-generis Charakter der EU an die Verwirklichung des Kohärenzgebotes stellt.

Folgende drei Dimensionen sind zu unterscheiden:

1. die Außenpolitik der EU
2. die Außenbeziehungen der EG und
3. die Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten.

2.1 Die Außenpolitik der EU

2.1.1 Geschichte und Entwicklung der europäischen Außenpolitik im Spiegel der Verträge

2.1.2 Historische Entwicklung des Kohärenzgebots

Die Entwicklung des Kohärenzgebotes und die Geschichte der Bestrebungen der EU nach einer gemeinsamen Außenpolitik sind nicht getrennt voneinander zu betrachten. Das Kohärenzgebot ist eine zentrale Dimension der Europäischen Union und eine inhaltliche Klammer, deren verbindender Charakter konstitutiv für die Union ist.

Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist seit dem Beginn der europäischen Integration ein umstrittenes Thema. Während die spezielle Organisationsstruktur der EG auf internationalen Verträgen basiert hat, funktioniert die politische Zusammenarbeit in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik lange Zeit auf einer informellen Basis.¹ Zum besseren Verständnis der asynchronen Entwicklung der Integrationstiefe verschiedener Politikfelder soll ein historischer Rückblick dienen.

2.1.2.1 Die Europäische Politische Zusammenarbeit

Nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges befand sich Europa in einer historischen Sonderlage. Zwei verheerende Weltkriege innerhalb weniger Jahre, eine völlig umgeordnete Staatenwelt und in Europa wurde das Unbehagen über die erweiterte Einflussosphäre und die tatsächliche geographische Nähe der Sowjetunion evident und der Wunsch nach Stabilität, Prosperität, Sicherheit und Frieden formte immer konkretere Ideen und Pläne europäischer Integrationsprojekte. Die Verschärfung des Ost-West-Konfliktes hat schon bald dazu geführt, dass man in Europa realisierte, dass staatliche Kooperation vorangetrieben werden muss, um eine zukünftige Alternative gegen nationalistische Experimente und Auswüchse der Vergangenheit zu schaffen und als starker Akteur gegenüber der Dominanz Sowjetunion auftreten zu können.

¹vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna.

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und vor dem Hintergrund dreier großer Kriege seit dem Deutsch-französischem Krieg ("Siebziger Krieg") 1870 bis zum zweiten Weltkrieg, in denen immer auch Frankreich und Deutschland gegeneinander kämpften, ist die dringende Notwendigkeit entstanden, einen praktikablen *modus vivendi* festzulegen, um einen friedlichen Umgang der Bundesrepublik und Frankreichs, sowie dem übrigen Europa gewährleisten zu können. Vergangene Versuche zur Etablierung eines Systems kollektiver Sicherheit im Völkerbund, der vertraglichen Regelungen von Locarno getroffen wurden oder die französischen Befestigungsanlagen an der deutschen und italienischen Grenze die als Maginot-Linie bekannt sind, waren allesamt erfolglos geblieben.² So wurde die Idee geboren, eine supranationale Organisation zu schaffen, welche die Ströme der rüstungsrelevanten Rohstoffe kontrollieren sollte.

Diese Integrationsbestrebungen wurden ausgearbeitet und von dem damaligen französischen Außenminister Robert Schuman als konkrete Vorschläge vorgestellt, in denen die deutsche und französische Stahl- und Kohleproduktion zusammengelegt werden sollte. Die Produktion der beiden Rohstoffe die von grundlegender Bedeutung für die Rüstungsindustrie waren, wurde unter eine gemeinsame Oberaufsicht (*Haute Autorité*) gestellt. Diese Form der Integration sollte die Basis für einen dauerhaften Frieden zwischen Deutschland und Frankreich schaffen.

Mit diesem Vorschlag, der im Dunstkreis um Jean Monnet entstand und mit Schuman und Adenauer in die Wirklichkeit umgesetzt wurde, war der Grundstein für die Europäische Integration geschaffen worden. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch "Montanunion" genannt) war der erste Schritt der Institutionalisierung der vorangeführt erläuterten, grundlegenden Ziele und Motive einer europäischen Einigung, welche Form auch immer diese annehmen sollte. Am Start dieser Integrationsbewegung standen die Gründungsmitglieder Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Die Idee der Gründungsväter der EU, eine überstaatliche Gemeinschaft europäischer Staaten zu erschaffen, war der erste Schritt in Richtung einer Sicherheits-

²vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels*. Braumüllerverlag. Vienna.

gemeinschaft.³ Weidenfeld zählt als zentrale Motive der europäischen Einigung überhaupt den Wunsch oder die Perspektive nach einem stabilen Friedensprojekt und vor allem auch nach gemeinsamer Macht im internationalen Vergleich. Durch die Verschiebung im Machtgefüge, hin zu zwei Blöcken, dominiert einerseits von den USA und andererseits von der UdSSR, sollten Wege aus der relativen Bedeutungslosigkeit im internationalen Machtgefüge gefunden werden.⁴

Mit der fortschreitenden Blockbildung, die aus den zunehmenden Spannungen des Kalten Krieges resultierte, wurde das amerikanische Interesse an der Stärkung eines pro-westlichen Bollwerks in Europa gegen einen kommunistischen Osten evident. In Europa konnte man nicht länger die Augen davor verschließen, dass die Vereinigten Staaten durchaus eine Wiederbewaffnung der BRD im Sinne hatten. Aus Vorsicht gegenüber den Plänen zur Aufrüstung der BRD und mit dem integrationspolitischem Rückenwind durch die Einrichtung der EGKS, wollte Frankreich einen weiteren Politikbereich integrieren und eine Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) einrichten.⁵

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten die sechs Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag über die Einrichtung der EVG⁶ und der französische Ministerpräsident René Pleven unterbreitete den Vorschlag, eine europäische Armee unter einem gemeinsamen europäischen Verteidigungsminister zu organisieren und zu institutionalisieren.

Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellen jedoch seit jeher traditionellen Kernelemente des souveränen (National-)staats dar. Der Pleven-Plan hat somit die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Nationalstaaten bedroht. Trotz weit reichenden Kompromissen hinsichtlich der Leitbilder der Strukturprin-

³vgl. dazu Cameron, Fraser (1999): *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future.* Sheffield Academic Press. p. 15

⁴vgl. dazu Weidenfeld, W. (2006): *Europäische Einigung im historischen Überblick.* In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration.* Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 13-49

⁵vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels.* Braumüllerverlag. Vienna. Und: Weidenfeld, W. (2006): *Europäische Einigung im historischen Überblick.* In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.). *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration.* Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 13-49

⁶vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels.* Braumüllerverlag. Vienna; und Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration.* Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 13-49

zipten (*supranational* versus *konföderalistisch*) sind diese Pläne, die einen tiefgreifenden strukturellen Wandel mit sich gebracht hätten, auf massiven Widerstand gestoßen.

Neben der sektoralen Integration und der geplanten Verteidigungsgemeinschaft haben sich die Anstrengungen weiterer Integrationsschritte in Richtung verfassarter Modelle politischer Integration manifestierte, doch die Kluft und das Wagnis zwischen Souveränitätsabgabe und Selbstbestimmung konnte letztendlich nicht überwunden werden. Die Bemühungen zur Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) verliefen sich zunehmend. 1954 wurde die Einrichtung der EVG ironischerweise von der französischen Nationalversammlung zurückgewiesen. Dadurch wurden auch der EPG die zentralen Grundlagen entzogen und das Vorhaben wurde vorerst aufgegeben.⁷ Als die maßgeblichen Gründe für die Zurückweisung der ambitionierten Pläne seitens der Franzosen, verortet Luif einerseits das politische "Tauwetter" zwischen West und Ost nach dem Tod Stalins und andererseits die geringe Unterstützung seitens der Vereinigten Staaten während dem ersten Indochina Krieg.⁸

Die Diskussion über Sicherheit und Integration war damit aber noch lange nicht beendet. Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 kam es erneut zu Versuchen einen politischen Rahmen für die Integration zu schaffen. Die zentrale Rolle hierbei spielte der französische Diplomat Fouchet, nach dessen Name die Pläne zur Umsetzung einer entschärften Form von politischer Koordination unter den EWG-Mitgliedern benannt wurden. Fouchet hat in seinen Plänen eine verstärkte und ausgeweitete Kooperation vorgesehen. Außen- und Sicherheitspolitik sollten ebenso besser koordiniert und abgestimmt werden wie es bereits in den Bereichen Wissenschaft und Kultur der Fall gewesen ist. Im Gegensatz zu der Organisation der supranationalen Gemeinschaften, war sein Ansatz von Intergouvernementalismus bestimmt.⁹

Die Fouchet-Verhandlungen scheiterten 1962. In Frankreich befürchtete man eine Schwächung oder Umgehung der supranationalen EWG-Strukturen und die "Atlanticists" unter den Mitgliedstaaten (insbesondere die Niederlande) opponier-

⁷vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag.

⁸vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 23

⁹vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 28

ten gegen die Pläne zur unabhängigen Sicherheitspolitik, weil sie darin eine massive Einschränkung der NATO sahen.¹⁰

Trotz des Scheiterns der Fouchetpläne zu diesem Zeitpunkt, werden sie dennoch als Vorläufer der GASP gehandelt.¹¹

2.1.2.2 Von der EPZ zur EEA

Mit Georges Pompidou im französischen Präsidentenamt, kam neue Dynamik in die Integrationsbestrebungen. Die horizontale Integration ist durch die Norderweiterung vorangetrieben worden und bei dem Gipfel in Den Haag 1969, beauftragten die tagenden Staats- und Regierungschefs ihre Außenminister mit der Prüfung von Möglichkeiten einer engeren politischen Integration neben der bereits erfolgreichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Man einigte sich darauf die Varianten einer politischen Kooperation zu prüfen und richtete dafür einen Ausschuss ein. Dieser Ruf nach "a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its tradition and mission"¹² war ein Zeichen dafür, dass man sich über die wachsende internationale Rolle des europäischen Integrationsprojektes bewusst wurde und auch die Verantwortung erkannte, die damit einherging. Diese Entwicklung ist zu einem Gutteil dem Beitritt Großbritanniens geschuldet, der das politische Gewicht der EG massiv stärkte und eine gemeinsame Koordination der Außenpolitik praktisch unumgänglich machte.¹³

1970 präsentierten die Außenminister ihren Regierungen dann im so genannten "Luxemburger Bericht"¹⁴ einen Beschluss zu verstärkter Kooperation in außenpolitischen Belangen. Dieser Vorschlag führte zur Schaffung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Die Außenminister sollten sich zweimal pro Jahr unter dem Vorsitz des Außenministers jenes Mitgliedstaates, welcher die Prä-

¹⁰vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 29

¹¹vgl. dazu Cameron, Fraser (1999): The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future. Sheffield Academic Press. p. 16

¹²Cameron, Fraser (1999): The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future. Sheffield Academic Press. p. 16

¹³vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 29

¹⁴Der Ausschussvorsitz und die Vorstellung des oblag dem belgischen Diplomaten Etienne Davignon, daher wird der Bericht gängigerweise auch "Davignon-Bericht" genannt.

sidentschaft innehat, treffen. Diese Treffen auf Ministerebene sollen von einem Politischen Komitee (PK), welches sich aus den politischen Direktoren der nationalstaatlichen Außenministerien zusammensetzt, vorbereitet werden.¹⁵

Die EPZ als Vorläufer der GASP ist vergleichsweise bescheiden, gemessen an den Zielvorstellungen der Integrationswilligen. Trotzdem lässt sich festhalten, dass die EPZ gewissermaßen Kompromissbereitschaft verkörpert hat. Mit der EPZ wurde ein konsensorientierter Spagat zwischen dem politischen Willen und Bekenntnis zu politischer Koordination einerseits und dem Unwillen Souveränität abzugeben andererseits geschlagen. Die nationalstaatlichen Eitelkeiten und Vorbehalte wurden so durch das Bekenntnis und die Verpflichtung zu gegenseitiger Unterrichtung und Annäherung gegensätzlicher Standpunkte in außenpolitischen Fragen kaschiert. Diese Lösung wurde nicht als endgültig angesehen, bedeutete aber einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg hin zu intensiveren Formen politischer Kooperation.

Die Zusammenarbeit erfolgte rein zwischenstaatlich und nur unter marginaler Beteiligung der Kommission. Dies ist hauptsächlich Frankreichs Bemühungen geschuldet, abseits der EG-Strukturen intergouvernementale Akzente zu setzen.¹⁶ Als Kernelement der Zusammenarbeit gilt, wie bereits erwähnt, die gegenseitige Unterrichtung, Information und Abstimmung in Fragen außenpolitischer Relevanz. Dazu vereinbarte man regelmäßige Treffen der Außenminister. Inhaltliche Bewerkstelligung und Zuarbeiten wurden vom Politischen Komitee, zusammengesetzt aus den politischen Direktoren der Mitgliedstaaten, ausgeführt.

Im Sog dieser Entwicklung, kam es als Folge der Pariser Gipfelkonferenz 1972 und dem "Kopenhagener-Bericht" zu institutionelleren Verbesserungen und Intensivierung der Zusammenarbeit. Auch das Bestreben nach einer gemeinsamen, kohärenten Außenpolitik wurde erstmals artikuliert.

Das Streben nach Kohärenz bei der Ausgestaltung Europäischer Außenpolitik ist beinahe schon fast so alt, wie der europäische Integrationsprozess selbst. Die erste wörtliche Erwähnung von Kohärenz in diesem Zusammenhang in einem öffentlichen Dokument, findet sich in einer amtlichen Verlautbarung des Pariser Gipfels 1974:

¹⁵vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 29

¹⁶vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna.

”Recognising the need for an overall approach to the internal problems involved in achieving European unity and the external Problems facing Europe, the Heads of government consider it essential to ensure progress and overall consistency in the activities of the Communities and in the work of political co-operation...

...In order to ensure consistency in Community activities and continuity of work, the Minister of Foreign Affairs, meeting in the Council of the Community, will act as initiators and co-ordinators...”¹⁷

Das dahinter liegende Konzept des Kohärenzgebots war klar. Die Mitgliedstaaten konnten sich nur mittels einem koordinierten und konzertierten Auftreten nach außen in den Internationalen Beziehungen behaupten.

Dieses Leitprinzip wurde auch in der Präambel der EEA festgehalten:

”Aware of the responsibility incumbent upon Europe to aim at speaking ever increasingly with one voice and to act with consistency and solidarity in order more effectively to protect its common interests and independence...”¹⁸

Als Folge der Regierungskonferenz in Mailand wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die vertragsrechtliche Basis für die EPZ¹⁹ geschaffen und die bis dahin praktizierte Arbeitsweise kodifiziert.²⁰ Aus den Regelungen der EEA geht auch erstmals die Säulenstruktur der Gemeinschaft hervor, die aus rechtlicher Sicht auf der EG und der EPZ ruht, auch wenn letztere organisatorisch deutlich unterentwickelt ist.²¹ Das deutlichste Unterscheidungsmerkmal ist die ausschließlich intergouvernementale Beschlussfassung in der EPZ.

¹⁷zit. nach Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C./ Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. p. 94

¹⁸zit. nach Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C./ Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. p. 95

¹⁹vgl. dazu EEA Titel III (Art. 30) abrufbar auf <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

²⁰vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 32

²¹vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüllerverlag. Vienna. p. 32

2.1.2.3 Der Vertrag über die Europäische Union - Die Grundlage der GASP

Die drastischen Ereignisse und Veränderungen in der Zeit von 1989 bis 1991 wirkten beinahe unvermittelt auf die europäischen Integrationsbestrebungen. Der Mauerfall 1989 und das Ende des Kommunismus haben eine bedeutende Zäsur für den europäischen Integrationsprozess dargestellt. Die Hoffnung auf ein vereintes, befriedetes Gesamteuropa war ebenso lebhaft und greifbar in den Visionen der Menschen, wie die Vorstellung und die Angst davor wieder in ein Europa des ständigen Kampfes der Nationen zurückzuschlittern.

Wie ein Stein im Wasser zogen die Auswirkungen des Endes des Kalten Krieges weite Kreise und wirkten wie ein Katalysator auf die vertikale und horizontale Integration in Europa. Der Zerfall der Sowjetunion, die Wiedervereinigung Deutschlands und der Krise in Ex-Jugoslawien stellten Europa vor eine veritable Herausforderung und führten zu einem Integrationsschub im Vertrag von Maastricht (EUV).²²

Die Europäische Gemeinschaft war sich der Verantwortung gegenüber Europa und ihrer Scharnierfunktion zwischen Ost und West bewusst. Die Anstrengungen die daraus erwachsen, resultierten in dem erhofften und erwünschten Ausbau der Integrationsgemeinschaft. Auch innerhalb der Gemeinschaft machten sich Entwicklungen vertikaler Integration immer stärker bemerkbar und es kam zur Gründung der Europäischen Union.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (auch Vertrag von Maastricht oder kurz EUV genannt) wurde die Gemeinschaft primär wirtschaftlich integriert und die Regelmaterien politischer Zusammenarbeit in eine Union weiterentwickelt, die gemäß dem EUV eine GASP und eine ZJIP beinhalten sollen. Die Europäische Union wurde der übergeordnete Verbund für die Europäischen Gemeinschaften (EG), die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS).

²²vgl. dazu Regelsberger, Elfriede (2006). Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, W. /Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 265-272

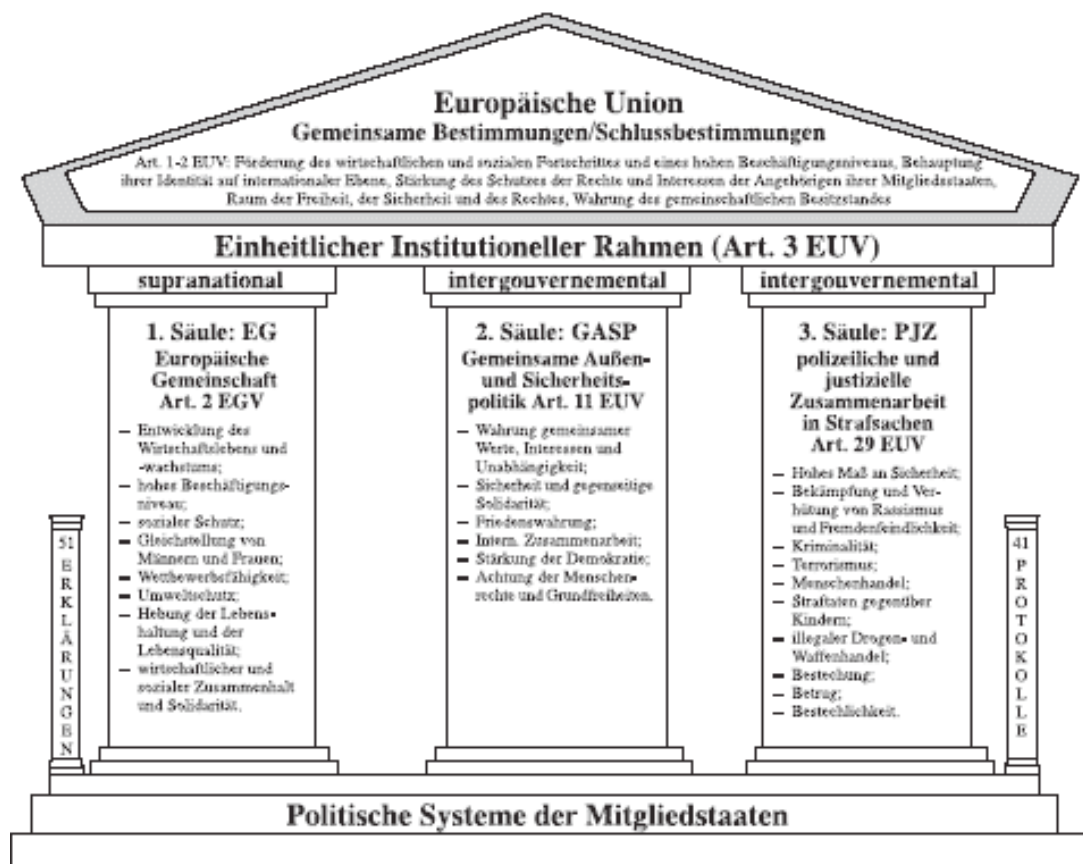


Abbildung 2.1: Das Säulenmodell der EU

Quelle: [http://de.wikipedia.org/w/index.php?title= Bild: Saeulenmodell_EU .svg&filetimestamp=20080610172234](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Bild:Saeulenmodell_EU.svg&filetimestamp=20080610172234)

Die EPZ wurde bereits 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte als Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in die Verträge aufgenommen, aber mit dem Vertrag von Maastricht wurde die EPZ dann in die GASP übergeführt, grundsätzlich reformiert und mit einem Instrumentarium ausgestattet ("Gemeinsame Standpunkte", Art. 15 EUV; "Gemeinsame Aktionen", Art. 14 EUV)²³. Damit soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geboten werden gemeinsame Außenpolitische Maßnahmen zu treffen. Wie bereits angedeutet, basiert diese Säule auf dem Prinzip der Intergouvernementalität und die Beschlüsse müssen grosso modo einstimmig gefasst werden. Weitere autonomieschonende Merkmale sind, dass

²³vgl. dazu den Vertragstext. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

die Kommission und das EP an den Verfahren der zweiten Säule kaum beteiligt sind und der Europäische Gerichtshof über keinerlei Befugnisse zur Rechtsprechung besitzt.

Die in Artikel 11 EUV angeführten Ziele der GASP lauten folgendermaßen:

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

2.1.2.4 Der Vertrag von Amsterdam - Ausbau der GASP

Die Regelungen die mit dem Vertrag von Maastricht in Kraft traten, waren nicht dafür geeignet die Erwartungen die man gegenüber der GASP hatte, zu erfüllen. Die Entscheidungsverfahren, die Organstruktur und das Prinzip der Regierungszusammenarbeit erwiesen sich als wenig gemeinschaftsfördernd. Erst über Reformschritte gelang es durch Veränderungen im operativen Charakter der GASP die Architektur dahingehend umzustrukturieren, dass eine gemeinsame Politik kohärenter gestaltet und besser umgesetzt werden konnte. Das Kohärenzgebot wird zum grundlegenden Strukturprinzip der EU.²⁴ Zur Erarbeitung und Verwirklichung der

²⁴vgl. dazu Neisser, H. / Verschaegen, B. (2001): Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit. Springer Verlag. p. 115

GASP gilt das Prinzip der "Unversehrtheit der Union" das die Mitgliedstaaten zu besonderer Loyalität und Solidarität verpflichtet.²⁵

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurde das Instrumentarium der GASP ("Gemeinsame Strategie", Art. 13 Abs. 2 in Verbindung mit Art 23 Abs. 2 EUV)²⁶ weiterentwickelt und der Politikbereich durch die Einführung des Amtes eines "Hohen Vertreters der GASP" mit einem "Gesicht" versehen und die Repräsentanz der Union nach außen verbessert. Dies war der Versuch der "expectation-capability-gap"²⁷ zu entkommen. Dieser Reformschritt wird in der Literatur oft als Reaktion auf die Selbstparalyse der EU rund um die Jugoslawienkrise beschrieben. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Beschlussfassung wird beibehalten, aber der Vertrag von Amsterdam schafft die Möglichkeit eines "konstruktiven Vetos".

2.1.2.5 Der Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza brachte institutionelle Vertiefung mit sich, die im Hinblick auf die geplante Erweiterung nötig wurde. Diese Änderungen und Neuerungen wirkten sich auch auf die Ausgestaltung der GASP, aber vor allem im Bereich der ESVP aus. Die Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der zweiten Säule wird durch den Vertrag von Nizza ermöglicht und hat zum Ziel die Kohärenz zwischen den den Bereichen der GASP und denen der EG zu stärken.

Zudem werden das EP und die Kommission stärker miteinbezogen. Die Schnittstelle dafür bildet der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

2.1.2.6 Der Vertrag von Lissabon (noch nicht ratifiziert)

Beim Europäischen Rat im Juni 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedsstaaten auf eine Reform des zuvor gescheiterten Verfas-

²⁵vgl. dazu Neisser, H. / Verschaegen, B. (2001): Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit. Springer Verlag. p. 115

²⁶vgl. dazu den Vertragstext. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

²⁷Hill, C. (1993): The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. In: Journal of Common Market Studies 31-3. pp. 305-328.

sungsvertrages. Nach der Übertragung des Mandats des Europäischen Rats an die Regierungskonferenz, den endgültigen Vertragstext auszuarbeiten, hat diese beim EU-Gipfel in Lissabon ihren Entwurf präsentiert. Der "Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft", wie der sperrige Arbeitstitel lautete, umfasst 132 Seiten, 12 Protokolle und 51 Erklärungen. Zur Einigung über den endgültigen Vertragstext unter Berücksichtigung von Änderungswünschen seitens Vertreter Polens und Italiens kam es dann beim EU-Gipfel im Oktober 2007 in Lissabon. Unterzeichnet wurde der Vertrag am 13. Dezember in Lissabon.

Die Änderungen die aus dem neuen Vertragstext resultieren bedeuten grundlegende Veränderungen der GASP. Die anachronistische Pfeilerstruktur der Union wird abgeschafft und die Union wird mit einer Rechtspersönlichkeit ausgestattet.

Die zentralsten Innovationen sind zweifellos das Amt des Außenministers der Union und die Einrichtung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes.

Die Bedeutung der GASP soll eine weitere und umfassendere Stärkung erfahren. Neu ausgestaltet werden soll das Amt eines "Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik", der gleichzeitig als Vizepräsident der EU-Kommission und Außenkommissar fungieren wird. Unterstützt werden soll er dabei durch einen neu zu schaffenden europäischen diplomatischen Dienst. Das neue Amt des "Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" soll eine noch stärkere Kohärenz des Außenhandelns sicherstellen. Die Beschlussfassung in der GASP wird auch weiterhin im Wesentlichen einstimmig erfolgen.

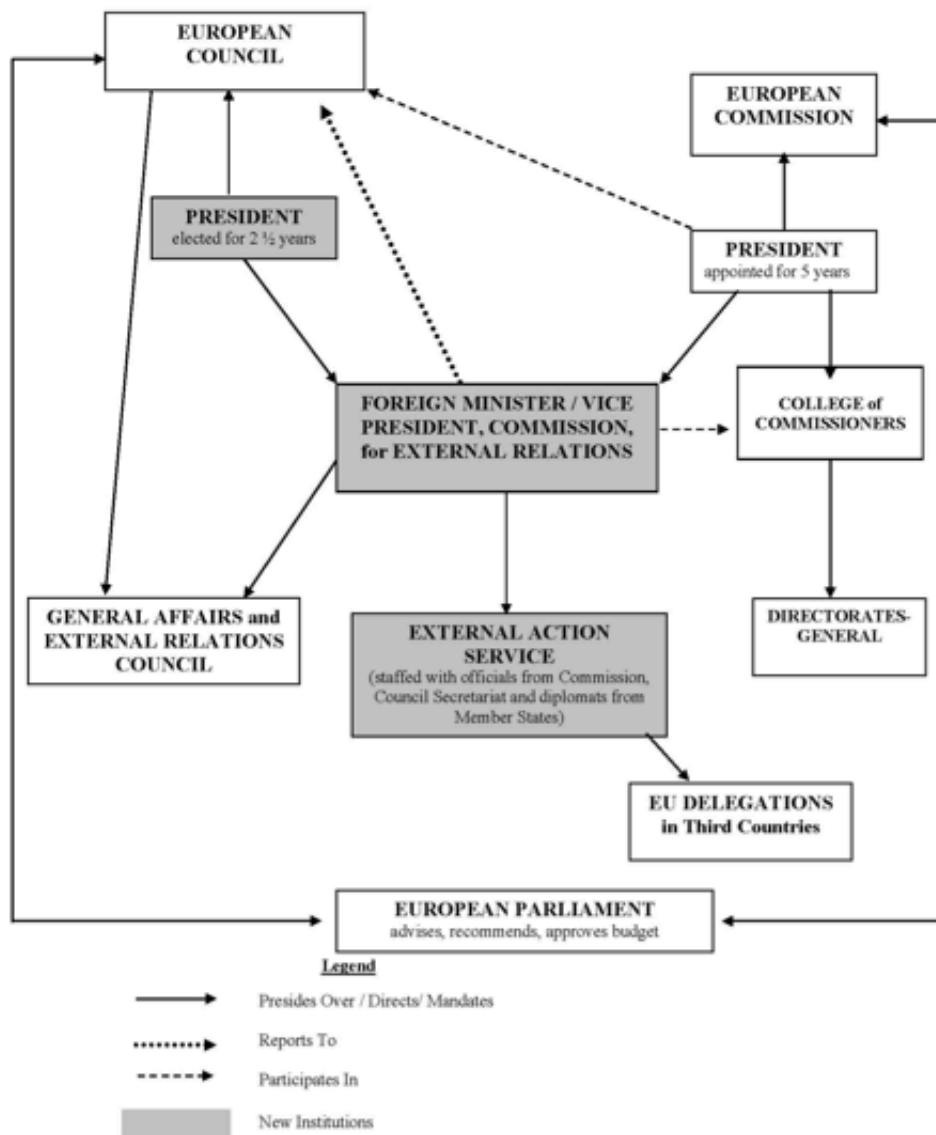


Abbildung 2.2: Schematische Darstellung Europäischer Außenpolitik nach dem Reformvertrag

Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005.

2.1.3 Struktur und Funktionsweisen der GASP

Durch den Vertrag von Maastricht kam es zu wesentlichen Veränderungen in der Strukturierung der außenpolitischen Instrumente der Europäischen Union. Die maßgeblichen Elemente der GASP sind im Vertrag in Art. 11-28 EUV festgelegt und zielen darauf ab, eine gemeinsame Linie für alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich einer gemeinsamen Verteidigung zu definieren und mithilfe eines ausdifferenzierten Instrumentariums durchzuführen.²⁸ Weitere Neuerungen aus dem Vertrag von Maastricht verbesserten die Möglichkeiten der Kommission gegenüber dem Rat bei der Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess. Die Kommission war zwar schon im Rahmen der EPZ eingebunden, aber der EUV stärkte die Position der Kommission und erweiterte das Spektrum ihrer Instrumente. Auch die Organisationsstruktur hat sich nur wenig verändert.

2.1.3.1 Schlüsselakteure des Managements europäischer Außenbeziehungen

Die institutionelle Ausgestaltung der zweiten Säule ist bei weitem nicht so ausgeklügelt und komplex ausgestaltet, wie sie es im Falle der EG ist. Erst durch Auslegung sind die Bestimmungen über die Organe der zweiten Säule zu ermitteln.²⁹

Der Aufbau der institutionellen Architektur der GASP ist in vier Hierarchiestufen gegliedert,³⁰ die sich über zwei Ebenen verteilen. Es ist zwischen der politischen und der administrativen Ebene zu unterscheiden. Auf politischer Ebene befindet der Europäische Rat auf der höchsten Stufe.

²⁸vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels*. Braumüller. pp. 47ff. und Regelsberger, E. (2006): *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.

²⁹vgl. dazu Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): *Europarecht*. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung. 5. Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung. pp. 91ff.

³⁰vgl. dazu Regelsberger, E. (2006): *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 268

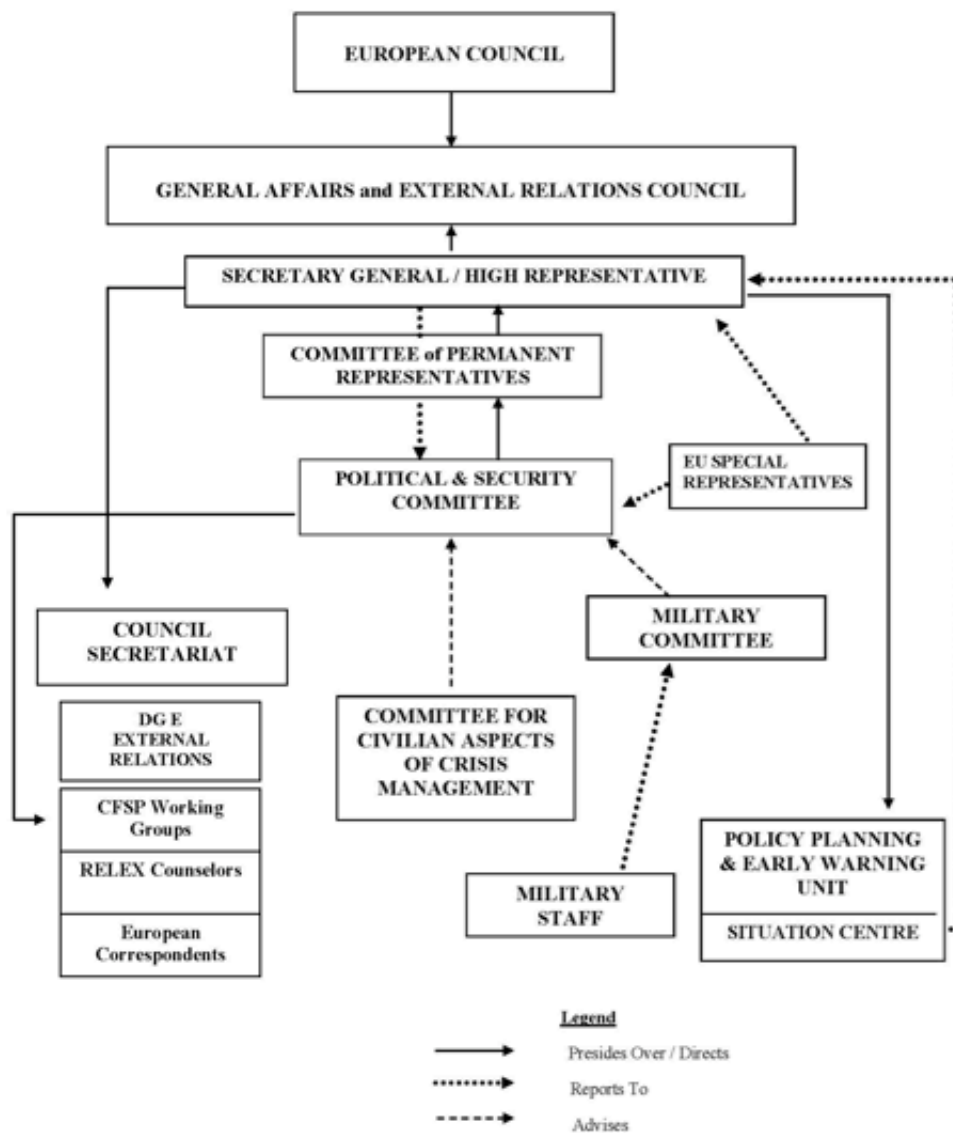


Abbildung 2.3: Schematischer Überblick der aktuellen GASP-Institutionen und Strukturen

Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005.

- Der Europäische Rat

Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP (Art. 13 Abs 1 EUV) und ist im Falle von Meinungsverschiedenheiten untergeordneter Gremien die oberste Entscheidungsinstanz. Das Gremium setzt sich

aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, deren Außenministern, dem Kommissionspräsidenten, einem Kommissar und dem Mr. GASP zusammen. Somit stellt der Europäische Rat den "locus of power" innerhalb der EU dar.³¹

Keine andere Institution ist so prägend für die europäische Konstruktion wie der Europäische Rat, welcher für die grundlegende Steuerung und Ausrichtung der Union zuständig ist und dessen leitlinienggebende Funktion im Vertrag von Maastricht auch juristisch verbindlich festgelegt wurde. Er ist das normgebende Organ, welches für die strategische Ausrichtung wesentlich ist und somit folglich eine deutlich ausgeprägte Führungsposition innerhalb der institutionellen Architektur der GASP einnimmt.³²

Ohne im rechtlichen Sinne ein Organ der EG zu sein, ist der Europäische Rat die maßgebliche Institution im Integrationsprozess der EU.³³ Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal im Jahr (in der Regel bis zu vier Mal pro Jahr) zusammen und besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Kommissionspräsidenten, unterstützt durch die Außenminister und ein Kommissionsmitglied. Entstanden ist der Europäische Rat aus informellen, unregelmäßigen Treffen die seit den 60er Jahren stattfanden und erst 1974 in einer Regierungsvereinbarung der Gipfelkonferenz von Paris, auf Initiative von Giscard d'Estaing, formalisiert wurde. Eingang in einen rechtlich verbindlichen Text fand der Europäische Rat erst 1987 in Art. 2 der EEA. Im Vertrag von Maastricht ist der Europäische Rat in den so genannten "Gemeinsamen Bestimmungen" angesiedelt und gibt der Union "die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest."³⁴ Außenpolitische Themen waren von Beginn an ein wichtiger Themenkomplex, den es in den Beratungen des Europäischen Rats zu koordinieren galt. Seine Rolle als "institutioneller Architekt"³⁵ und wichtiger Impulsgeber seit dem Beginn der EPZ/GASP ist ebenso

³¹Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 68

³²vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 68

³³White, B. (2001): Understanding European foreign policy. Palgrave. p. 11

³⁴Wessels, W. (2006) In: Weidenfeld, W. /Wessels, W. (Hrsg.). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 208

³⁵vgl. dazu White, B. (2001): Understanding European foreign policy. Palgrave; Dinan 1998,

unbestritten wie von den Staats- und Regierungschefs bestimmt und damit besonders vom intergouvernementalen Prinzip geprägt, da die Außenpolitik nach wie vor als Vorrecht der Staats- und Regierungschefs gilt. Die Konsequenz daraus ist, dass die Rolle und der Einfluss der Gemeinschaftsorgane von konkurrierenden *playern* möglichst gering gehalten werden.

Als zweite Stufe auf der politischen Ebene ist der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen angesiedelt. Der Rat ist das zentrale Entscheidungsgremium der zweiten Säule. Nach dem Organisationsprinzip der Regierungszusammenarbeit werden im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen Entscheidungen auf Basis der Grundsätze und Leitlinien des Europäischen Rates getroffen (Art. 13 Abs 3 EUV) und ermöglichen somit die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs der GASP. Zudem ist der Rat dafür verantwortlich ein "einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union" (Art. 13 Abs 3 EUV) zu gewährleisten.

- Der Rat der Europäischen Union

"Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung seines jeweiligen Mitgliedsstaates verbindlich zu handeln" (Art. 203 - EGV) Der Rat der EU setzt sich aus den Ministern der Mitgliedstaaten zusammen, repräsentiert damit die Vertretung der Mitgliedstaaten im politischen System der EU und ist das wichtigste Entscheidungsorgan der Gemeinschaft.³⁶ Zusammen mit dem Europäischen Parlament nimmt der Rat Gesetzgebungsvollmachten innerhalb der EU (Sekundärrecht) wahr. Der Rat ist ein einheitliches Organ, das je nach Politikfeld in unterschiedlichen Formationen und Zusammensetzungen regelmäßig zusammenkommt. Ursprünglich war der Rat nur auf die Außenminister beschränkt, wurde aber als Folge der Arbeitsüberlastung durch die Ausweitung der EU-Aktivitäten auf bis zu 20 verschiedene Fachministerräte erweitert. Im Zuge der Verbesserung der (horizontalen) Kohärenz ist

Wessels 2006

³⁶vgl. dazu Regelsberger, E. (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Baden-Baden. Nomos; und White, B. (2001): Understanding European Foreign Policy. Palgrave. p. 12

man derzeit wieder um eine Reduktion der Anzahl der Fachratsformationen bemüht.³⁷ Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen ist jene Formation in der die Außenminister der Mitgliedstaaten als Ministerrat zusammenkommen. White merkt an, dass schon die Namensgebung für die Breite der Themenbereiche und die Koordinationsfunktion dieser Konstellation spricht. Der Allgemeine Rat ist eine der ältesten und bewährtesten Ressortkonstellationen mit einer Fülle an Aufgaben zur gemeinsamen Abstimmung der Politikfelder untereinander. Der Rat hat legislative und exekutive Befugnisse. Entgegen seiner Bezeichnung als Organ der EU ist der Rat lediglich ein Organ der EG. Die EU (GASP / PJZS) bedienen sich dieses Organs nur im Rahmen der Organleihe³⁸. Der Rat trifft legislative Entscheidungen je nach Politikbereich entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit.³⁹ In Bereichen wo Kodezisionsverfahren anzuwenden ist, wird die gesetzgebende Funktion zusammen dem Europäischen Parlament ausgeübt.

Obwohl der Rat der "sole decision-making body" der GASP / ESVP ist und er formell auch alle Stufen des *policy-making* Prozesses dominiert sind die administrativen Substrukturen des Rates viel bedeutender und einflussreicher als der RAA.⁴⁰

³⁷Hartwig, I. / Umbach, G. (2005): Rat der EU. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A – Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 327

³⁸vgl. dazu "Organleihe" Art. 3 EUV. Vertragstext abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

³⁹Für die drei Säulen der Europäischen Union gelten jeweils verschiedene Entscheidungsverfahren. Während in der ersten Säule die Gemeinschaftsmethode (Supranationalismus) zur Anwendung kommt und nur die Kommission und das Europäische Parlament dem Rat Gesetzesvorschläge unterbreiten können, so gilt in den anderen beiden Pfeilern der EU das Prinzip der Regierungszusammenarbeit (Intergouvernementalismus). Dabei teilen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten das Initiativrecht und bei Ratsentscheidungen gilt nicht mehr nur die qualifizierte Mehrheit, sondern es muss Einstimmigkeit herrschen.

Die Merkmale der integrationsorientierten Gemeinschaftsmethode sind das Initiativrecht der Kommission, die qualifizierte Mehrheit im Rat, die ausgebaute Rolle des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes.

Die Methode der Regierungszusammenarbeit ist gekennzeichnet durch das zusätzliche Initiativrecht der Mitgliedstaaten, die Einstimmigkeit bei Ratsbeschlüssen, die eingeschränkte (lediglich beratende) Rolle des Parlaments und der kaum vorhandene Einfluss des EuGH. vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave.

⁴⁰vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 70

2.1.3.2 Mit dem Rat verschränkte administrative Institutionen

Die inhaltliche Vorbereitung und Abstimmung der Ratsthemen haben funktionale Subsysteme innerhalb der Ratsstruktur übernommen. Diplomatische, bürokratische und militärische Repräsentanten der Mitgliedstaaten bereiten die Themen für den Rat vor. Besonders interessant dabei ist, dass der RAA beinahe keine Themenunterscheidung gemäß der Säulenstruktur trifft, die Ausschüsse dies aber sehrwohl tun.⁴¹ Auf der administrativen Ebene gibt es mit dem Rat verbundene Institutionen, welche die letzten zwei Hierarchiestufen der Entscheidungsfindung und –Vorbereitung ausfüllen.

- Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER)

Dem AStV kommt laut dem EGV die Aufgabe zu die Arbeiten des Rates der Europäischen Union vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufgaben durchzuführen. Das dem Rat untergeordnete Gremium setzt sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union (Ständige Vertreter) zusammen und besteht aus zwei Gremien. Im AStV I kommen die Stellvertreter der Botschafter (Ständige Vertreter) zusammen und beschäftigen sich mit thematisch fachspezifischen, technischen Dossiers. Der AStV II setzt sich aus den Botschaftern selbst zusammen und behandelt und bewertet politische Fragen, Gemeinschaftsdossiers und Belange in den Bereichen der GASP und PJZS. Zusätzlich gibt es einen Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL), in dem Delegierte aus Fachministerien der Mitgliedstaaten Tagungen des Rates "Landwirtschaft" vorbereiten.⁴² Die Entscheidungsvorbereitung und Bewertung von politischen, wirtschaftlichen, institutionellen und Handelsfragen begründen die Schlüsselrolle des AStV im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess. So richtet sich die Tagesordnung der Ratstagungen nach dem Arbeitsfortschritt des AStV. Der Ausschuss prüft die Punkte Tagesordnung in der die Kommission ihre Vorschläge, Entwürfe und Rechtsakte vorlegt und versucht Einvernehmen über die Punkte zu erlangen.

⁴¹vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 73

⁴²vgl. dazu Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hrsg.)(2006): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 409

Je nach Verhandlungsfortschritt wird die Tagesordnung der jeweiligen Ratstagung in A-Punkte und B-Punkte unterteilt. A-Punkt bedeutet, dass über diesen Punkte einen Konsens im Ausschuss erzielt wurde und er ohne vorherige Debatte zu verabschieden ist. Üblicherweise schließt sich der Rat den Beschlussempfehlungen des AStV an.⁴³ B-Punkte sind politisch strittiger oder sensibler Natur und werden folglich dem Rat zur ausführlichen Debatte vorgelegt. Die formale Annahme der Tagesordnungspunkte erfolgt durch den Rat. Sämtliche Rechtsakte der EU durchlaufen den Ausschuss der Ständigen Vertreter I oder II. Daraus wird deutlich, dass der AStV die zentrale Schaltstelle innerhalb der Ratstruktur darstellt.⁴⁴ White hält dazu fest, dass bis zu 80 Prozent der Entscheidungen auf der Ebene des AStV oder darunter (Mit "darunter" bezeichnet White die ungefähr 250 Arbeitsgruppen die dem AStV unterstellt sind und die in wöchentlichen Treffen zusammenkommen) verhandelt und getroffen werden. Im dreistufigen Prozess der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (1. Prüfung und Diskussion der Tagesordnungspunkte innerhalb der Ratsarbeitsgruppen; 2. Prüfung und Diskussion der Tagesordnungspunkte durch den AStV und 3. Entscheidung im Rat der EU) bietet die Ebene der AStV erstmals die Möglichkeit über materienübergreifende Paketlösungen und Kompromisse nachzudenken, denn dort laufen die Fäden sämtlicher Arbeitsgruppen zusammen.⁴⁵ Nach Lewis gibt es fünf Interaktionsmodi des AStV:⁴⁶

1. Diffuse Reziprozität nach dem Prinzip "manus manum lavat" (z.B.: Staat A unterstützt Staat B in einer bestimmten Sachfrage und erhofft/erwartet von Staat B in Zusammenhang mit einer anderen Materie von Staat B ebenso unterstützt zu werden)
2. Hohes Maß an Vertrauen / gesamteuropäischer Korpsgeist⁴⁷ (die Botschaf-

⁴³vgl. dazu Hartwig, I. / Umbach, G. (2005): Rat der EU. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A – Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 327

⁴⁴vgl. dazu Hartwig, I. / Umbach, G. (2006): Rat der EU. In Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 327ff.

⁴⁵vgl. dazu Pollak, J. / Slominski, P. (2006): Das politische System der EU. Utb. p. 130

⁴⁶Lewis, Jeffrey (2000): The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Councils's Infrastructure, *Journal of European Public Policy* 7/2: 267ff, zit. nach: Pollak, J. / Slominski, P. (2006): Das politische System der EU. Utb.

⁴⁷Pollak, J. / Slominski, P. (2006): Das politische System der EU. Utb. p. 133

ter (Ständigen Vertreter), sind ständig in Brüssel und kennen sich bereits lange und meist auch gut) ⁴⁸

3. Wechselseitige Responsivität (es herrscht gegenseitiges Verständnis für national sensible oder kontroverse Themenbereiche - der Ständige Vertreter muss schließlich seine Arbeit in seinem Land vertreten und erklären)⁴⁹
4. Konsensreflex
5. Kultur des Kompromisses

Der Rat der EU verfügt zudem über eigene Ausschüsse für besondere Politikbereiche wie zum Beispiel das PSK im Bereich der GASP und ESVP. Die Vorbereitungs- und Koordinationsfunktion die diesem Ausschuss zukommen stellen einen "potentiell konfliktträchtigen Dualismus"⁵⁰ mit dem AStV dar.

- Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee ging aus dem Politischen Komitee hervor, das aufgrund des Luxemburger Berichts 1970 gegründet wurde. Im Zuge der Regierungskonferenz zu Vertrag von Nizza wurde das Politische Komitee zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee erweitert. Gemäß Art. 25 EUV verfolgt das ständige Gremium, das aus nationalen Vertretern zusammengesetzt ist die internationale Lage in Bereichen der ESVP und der GASP und trägt so zur Festlegung von Krisenreaktionen und Politiken (durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen) der EU bei.⁵¹ Außerdem kann er Rat dem PSK operative Entscheidungsbefugnisse zur politischen Kontrolle und strategischen Leitung

⁴⁸vgl. dazu auch Cross, M. / Davis, K. (2007): *The European diplomatic corps: Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*. Palgrave Macmillan.

⁴⁹vgl. dazu weiter unten im Text die Ausführungen zur "*Multi-level-Diplomacy*"

⁵⁰Regelsberger, E. (2004): *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003*. Baden-Baden. Nomos. p. 37

⁵¹vgl. dazu <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r00005.htm>. Und Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.)(2006): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 441

von Krisenmanagementoperationen übertragen.⁵² Die politische Kontrolle der Organisation und strategischen Leitung von Krisenintervention und die Beschäftigung mit allen Teilaspekten der GASP werden vom PSK in seinen unterschiedlichen Formationen wahrgenommen und ausgeführt. Dem PSK kommt somit eine "Scharnierfunktion"⁵³ zwischen der politischen Ebene und der administrativen Ebene der Arbeitsgruppen (das PSK spielt eine entscheidende Rolle bei der Koordination der Arbeitsgruppen der GASP) zu – ist daher als ein Schlüsselement des Rats in der GASP zu identifizieren. Während sich das PK noch aus Politischen Direktoren nationaler Außenministerien zusammensetzte, hat das PSK durch den Vertrag von Amsterdam durch fehlende explizite Zusammensetzung die Möglichkeit geschaffen, Stellvertreterformationen (bestehend aus Beamten oder Botschafter der Ständigen Vertretungen in Brüssel oder der nationalen Außenministerien) für Routineaufgaben einzusetzen und die Hauptformation (Politisch Direktoren der Außenministerien der Mitgliedstaaten) dadurch zu entlasten und somit Ressourcen für den gesteigerten Regelungsbedarf und die Kernelemente der GASP freizumachen. Zudem gibt das PSK dem Europäischen Militärausschuss die Leitlinien vor und ist die Schnittstelle zum Europäischen Militärstab, dessen Vertreter je nach Bedarf an den Sitzungen des PSK teilnimmt. Neben dem EUMC wird das PSK auch vom so genannten Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM) unterstützt. Das PSK und der AStV teilen sich die Aufgaben und den institutionellen Rahmen zur Vorbereitung des Rats für allgemeine Angelegenheiten. Die ursprünglichen Unstimmigkeiten über die Rollen- und Aufgabenverteilung des PSK und des AStV bei der Vorbereitung der Ministerrastreffen die aus dem Vertrag von Maastricht rührten und den bereits erwähnten "Dualismus" nicht auflöste. Mittlerweile kristallisierte sich jedoch ein modus operandi heraus,

⁵²vgl. dazu Regelsberger, E. (2006): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, p. 270; und <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/AkteureGASP.html>

⁵³vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 74, Regelsberger, E. (2006): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, p. 270; und Regelsberger, E. (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Baden-Baden. Nomos. p. 35

bei dem der AStV mit Themen, welche die Gemeinschaftsbereiche betreffen, be-
trachtet wird und Vorlagen des PSK im AStV nur dann besprochen werden, wenn
es darum geht, die Kohärenz zwischen Gemeinschaftsmaterie (Belange der ersten
Säule) und GASP zu verbessern.⁵⁴

Zur Unterstützung der Arbeit und Verbesserung der Kommunikation und Zusam-
menarbeit vor allem in Krisensituationen wurde ein eigenes Kommunikationsnetz
eingerrichtet. Das COREU ("CORrrespondance EUropéenne") ist das Telexnetz der
Europäischen Korrespondenten. Es ermöglicht eine ständige Verbindung und In-
formationsfluss⁵⁵ zwischen zahlreichen Diplomaten, anderen Beamten der Mit-
gliedstaaten, dem Rat der Kommission insofern sie in dem Außenpolitischen Be-
reich eingebunden ist.⁵⁶

- Die Ratspräsidentschaft

Die Einflussbereiche des Rates der EU sind vielfältig. Er spielt eine gewichtige
Rolle bei der Gestaltung der Außenbeziehungen der EU. Entscheidenden Einfluss
auf die Arbeit im Rat hat die jeweilige Ratspräsidentschaft. Der Vorsitz rotiert tur-
nummäßig in einer festgelegten Reihenfolge zwischen den Mitgliedstaaten. Damit
wird sichergestellt, dass jeder Mitgliedstaat ein halbes Jahr den Vorsitz im Rat
übernehmen kann. Über die Reihenfolge wird im Rat abgestimmt und entschie-
den. Die Abstimmung muss einstimmig sein und der Ratsvorsitz ist obligatorisch.
Seit 1989 wird neben den laufenden Aufgaben des EU-Ratsvorsitzes zusätzlich
ein detailliertes Arbeitsprogramm vorgelegt.⁵⁷

Die Aufgaben der Präsidentschaft umfassen mitunter die Einberufung und Lei-
tung der Tagungen die im Rahmen der Ratsstruktur stattfinden (Sitzungen des

⁵⁴vgl. dazu Semrau, S. (1998): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäi-
schen Union. Schriften zu Staats- und Völkerrecht. Europäischer Verlag der Wissenschaften.
Frankfurt am Main. p. 133

⁵⁵Hunderte solcher "Coreus" mit einer weiten Bandbreiten an Inhalten werden tagtäglich aus-
getauscht. vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller.

⁵⁶Für eine detailliertere Ausführung zum COREU und den europäischen Korrespondenten vgl.
Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller.; und Keukeleire, St. / MacNaughtan, J.
(2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 76

⁵⁷vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Uni-
on. Palgrave. pp. 78-79 und Hartwig, I. / Umbach, G. (2005): Rat der EU, in: Weidenfeld, W. /
Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A – Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Lizenzausgabe
für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 328

AstV, der anderen Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates), die Vertretung des Rates gegenüber anderen EU-Institutionen sowie die Vertretung der EU gegenüber internationalen Organisationen und Drittstaaten (zusammen mit dem Hohen Vertreter für die GASP). Die internationale Vertretung der EU in Politikbereichen der GASP erfolgt seit den Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam durch die so genannte "Troika".⁵⁸ Aus Artikel 18 EUV geht hervor, dass der EU-Ratsvorsitz die Vertretung der Union in Angelegenheiten der GASP übernimmt (Art. 18 Abs 1 EUV), dabei wird er vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt (Art. 18 Abs 3 EUV). Die Kommission ist an der Aufgabenerfüllung ebenfalls beteiligt und der Vorsitz kann gegebenenfalls die Unterstützung des Mitgliedstaates, welches den folgenden Vorsitz übernimmt, hinzuziehen (Art. 18 Abs 4 EUV). In der Troika vereint sind in der Regel der Außenminister des Staates der den Vorsitz inne hat, der Hohe Vertreter der GASP und das für Außenbeziehungen, beziehungsweise Nachbarschaftspolitik befugte Kommissionsmitglied. Die gezielte Einsetzung des Troika-Formats soll für eine verbesserte Kohärenz und Kontinuität in den EU-Außenbeziehungen sorgen.

- Das Generalsekretariat

Administrative Unterstützung für den Rat, die Ratspräsidentschaft den AStV und die Arbeitsgruppen gibt es auch vom Generalsekretariat. Rund 2500 Mitarbeiter unterstehen dem Generalsekretär der zugleich der Hohe Vertreter (ursprünglich: Hoher Repräsentant für Außen- und Sicherheitspolitik) für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist und soll für fachinhaltliche und rechtliche Unterstützung sorgen. Der Vertrag von Lissabon hat eine neue Funktion, die des EU-Außenministers (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), vorgesehen. Diese wichtige Neuerung nach dem "Doppelhut-Modell"⁵⁹, würde mit sich bringen, dass der europäische Außenminister zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission wäre und somit inner-

⁵⁸vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 78

⁵⁹vgl. dazu Klein, N. / Wessels, W. (2004) *Eine Stimme, zwei Hüte – viele Pioniere? Welt-Trends*. Nr. 42.; et al.

halb der Kommission alle Schlüsselressorts für die europäischen Außenbeziehungen (dazu zählen insbesondere die Gemeinschaftsbereiche der Handels-, Entwicklungs-, Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik) koordinieren könnte. Ein weiterer Vorteil wäre die Kontinuität bei der Repräsentation der EU nach Außen hin.

Das Generalsekretariat ist vom Rat der EU eingerichtet worden und funktioniert zudem als das "institutionelle Gedächtnis".⁶⁰ Das Amt des Hohen Vertreters der GASP gibt es seit dem Vertrag von Amsterdam (Art 26 EUV, in Kraft seit 01. Mai 1999) und soll der GASP ein Gesicht und eine Stimme verleihen, um eine verbesserte Sichtbarkeit, Kohärenz und Kontinuität der EU-Außenbeziehungen (insbesondere der GASP) erreichen zu können. Mr/Mrs GASP sind zur Erfüllung der Aufgaben die Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit, die Generaldirektion E - Außenbeziehungen und der Militärstab (EUMS), sowie ein Polizeistab und ein Gemeinsames Lagezentrum (SITCEN) beigeordnet.⁶¹ Die so genannte "Policy Unit"⁶² war eigentlich als politischer Stab im Generalsekretariat geplant, um vorausschauende Analysen und frühzeitige Konflikterkennung zu ermöglichen. Sie setzt sich aus je einem Mitarbeiter der Außenministerien der Mitgliedstaaten, Mitarbeitern der Kommission und des Ratssekretariats zusammen.⁶³ Die Policy Unit bestimmt entgegen der ursprünglichen Intention als reine Planungszelle im Generalsekretariat das operative Tagesgeschäft inhaltlich maßgeblich mit.⁶⁴

Die Wahl zum Hohen Vertreter der GASP erfolgt mit *Qualifizierter Mehrheit*. Die Ernennung zu dem Amt gilt auf fünf Jahre und ist eine Personalunion mit dem Generalsekretär des Rates.

Der Hohe Vertreter der GASP kann sich bei seiner Arbeit zudem auch auf eine Auswahl an Sonderbeauftragte für besondere politische Fragen stützen. Diese

⁶⁰White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 14

⁶¹vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 82

⁶²vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 82

⁶³vgl. dazu auch Heusgen, (Heusgen, C. (2005): *Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?* Forum - Weiterentwicklung der GASP. Integration Nr. 4.) der in ebendiesem Artikel die Zusammensetzung der Policy Unit bereits als einen Embryo für einen Europäischen Auswärtigen Dienst beschreibt.

⁶⁴vgl. dazu Regelsberger, E. (2006): *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 70

Sonderbeauftragten agieren vor Ort in Regionen besonderen Interesses, sind unter der Leitung des Hohen Vertreters der GASP eingesetzt und strategische Vorgaben und politischen *input* vor.⁶⁵ Die Funktion ist im Vertrag von Amsterdam erstmals verankert worden und ist auch im Vertrag von Lissabon vorgesehen.

2.1.3.3 Institutionelle Bedeutung und Stellung der Gemeinschaftsorgane in der GASP

Die fortschreitende horizontale und vertikale Integration der EU als Teilaspekt der Anpassung an globale Strukturveränderungen führen zu einer institutionellen Vernetzung zwischen der EG und der GASP.⁶⁶ Besonders wichtig zu erwähnen sind die Einflussmöglichkeiten der Kommission die einem Mitgliedstaat gleich dem Rat Vorschläge die GASP betreffend unterbreiten darf (Art. 22 EUV) und vollumfänglich an den Arbeiten in Bereichen der GASP beteiligt ist (Art. 27 EUV). Im Kontrast zum potenziellen Einfluss der Kommission auf Angelegenheiten der GASP fallen die Angriffspunkte des Europäischen Parlaments eher bescheiden aus. Die Zustimmungsrechte bei Abkommen der EG mit Drittstaaten sowie das Haushaltsrecht (gemäß Art. 28 Abs 3 EUV werden die operativen Ausgaben für die GASP aus dem EG-Haushalt bestritten.) des Europäischen Parlaments eröffnen dadurch aber nicht zu unterschätzende Möglichkeiten, Einfluss auf die Entscheidungen der GASP auszuüben.

- Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist im politischen System der EU als Exekutivorgan für die Umsetzung der Beschlüsse des Ministerrats und des Parlaments zuständig

⁶⁵vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave. p. 83

⁶⁶Regelsberger spricht in diesem Zusammenhang von einer "wachsenden Verklammerung" und institutioneller "Nähe" von GASP-Themen und den Außenbeziehungen der Gemeinschaft. Regelsberger, E. (2004): *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003*. Baden-Baden. Nomos.; und Regelsberger, E. (2006): *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.). *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 270

und gilt als eines der Hauptorgane der Europäischen Gemeinschaft.⁶⁷ Laut Art. 213 Abs 2 EGV übt sie als Teil des "institutionellen Dreiecks" (Entsprechend dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts dürfen die Organe der Europäischen Union nur im Rahmen der Kompetenzverteilung arbeiten, die ihnen durch die Verträge zugewiesen werden. Aus dieser Beziehung heraus ergibt sich die Bezeichnung „institutionelles Dreieck“ die das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und den Rat der Europäischen Union miteinschließt.) "in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft". Die Kommission ist das supranationale Organ der EU. Das Kollegium umfasst derzeit 27 Kommissare. Die Entscheidungen der Kommission werden nach dem Kollegialprinzip gefällt. Die Kommission führt administrative, exekutive und Kontrollbefugnisse aus, verwaltet den Haushalt der Union und ist durch ihr Initiativ- und Vorschlagsmonopol (Rechtsakte werden dem Rat und dem Parlament vorgelegt) in der ersten Säule der Motor der europäischen Integration und durch ihre Kontrollfunktion bezüglich der Rechtsvorschriften der Gemeinschaftspolitik zugleich die "Hüterin der Verträge"⁶⁸ Die Mitwirkung und Beteiligungsmöglichkeiten der Kommission an der GASP sind minimal. Die zentrale Rolle der Kommission ist weitgehend auf den Gemeinschaftsbereich der EU beschränkt. Diese Trennung illustriert die Vormachtstellung der Mitgliedstaaten und damit dem intergouvernementalen Prinzip das dieses Politikfeld (high politics) prägt. Zwar ist die Kommission in allen Gremien der GASP vertreten, (die "vollumfängliche Beteiligung an der EPZ" wurde in der EEA 1987 rechtlich verankert. Vgl. dazu Art 30 Abs 3 EEA) aber beschlussfassende Kompetenzen werden der Kommission dabei keineswegs eingeräumt. Die forcierte Integration der Kommission ist eine Folge der zunehmenden internationale Bedeutung die die EU über die Kanäle der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik erlangte und folglich zur Forderung nach einer verbesserten Zusammenarbeit, Abstimmung und Kohärenz zwischen dem Gemeinschaftsbereich und der GASP führte. Im Vertrag von Maastricht würdigte man die Rolle

⁶⁷Diedrichs, U. (2006): Europäische Kommission. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 150

⁶⁸vgl. dazu Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung. 5. Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung. p. 112

der Kommission durch die vertragliche Verankerung der Beteiligungsrechte an der GASP und stärkte die Rolle der Kommission in Belangen europäischer Außenbeziehungen durch ein Vorschlagsrecht⁶⁹ – vergleichbar mit einem eingeschränkten Initiativrecht (ad Beteiligungsrecht siehe Art 27 EUV und ad Vorschlagsrecht siehe Art J. 8 Abs 3 EUV). Zudem ist die Kommission durch die Änderungen des Vertrags von Amsterdam mit dem Europäischen Rat gemeinsam das Vertretungsorgan der EU nach außen und darf Verträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen aushandeln, diese jedoch nicht abschließen. Die Kommission nimmt als maßgeblicher Akteur bei der Gestaltung europäischer Außenbeziehungen zweifellos eine faktische Sonderstellung ein. Der Einfluss der Kommission durch die breite Auswahl außenpolitisch relevanter Instrumente und Befugnisse aus dem Gemeinschaftsbereich der Union lassen eine thematische Trennung zwischen erster und zweiter Säule nicht mehr zu. Keukeleire spricht hierbei von einem "boundary problem". Die deutschsprachige Entsprechung findet sich wohl in dem von Regelsberger geprägtem Ausdruck die in diesem Zusammenhang von einer "wachsenden Verklammerung" von GASP-Themen und den gemeinschaftlichen Außenbeziehungen spricht.⁷⁰

- Europäisches Parlament

Die Rolle des Europäischen Parlaments in den europäischen Außenbeziehungen ist - vergleichbar mit der Rolle nationaler Parlamente in Bereichen der Außenpolitik – eher als unterentwickelt zu bewerten. Das Europäische Parlament besitzt kaum nennenswerte Befugnisse in den intergouvernemental organisierten Säulen der GASP und der PJZ. Trotz steter Bemühungen um den Ausbau und die Profilierung der Rolle des Europäischen Parlaments in den Themenbereichen der GASP konnten die Mitwirkungsmöglichkeiten der "Bürgerkammer" bis dato noch nicht über Anhörungs- und Informationsrechte hinaus erweitert werden und es kann aus gutem Grund von einem "democratic deficit" in den Europäischen Außenbeziehungen gesprochen werden.⁷¹ Auch wenn die Befugnisse des Parlaments am

⁶⁹vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller. p. 47

⁷⁰vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 86 und Regelsberger, E. (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Baden-Baden. Nomos.

⁷¹vgl. dazu Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. p. 96

Papier als weitgehend eingeschränkt erscheinen mögen, so ist doch festzuhalten, dass das Parlament durch die Rechte im Haushaltsverfahren (Das Europäische Parlament verabschiedet den jährlichen Haushaltsplan und genehmigt und überwacht diesen auch.) bei der Zustimmung zur Finanzierung der GASP entscheidend mitwirkt.

2.1.4 Handlungsmöglichkeiten der GASP

Grundlegend für das Verständnis der Handlungsformen, Reichweite und Instrumente der GASP ist der Grundsatz institutioneller Einheitlichkeit.

Die vertraglichen Grundlagen und Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind allesamt im Titel V EUV enthalten. Dort ist die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in jenem Bereich der eine Ergänzung der Europäischen Gemeinschaften darstellt, geregelt.⁷² Betrachtet man die den rechtlichen Charakter der zweiten Säule, so fällt auf, dass sie außerhalb der Gemeinschaft angesiedelt ist. Das hat zur Folge, dass Entscheidungen nicht nach der Gemeinschaftsmethode, sondern nach dem Prinzip der Regierungszusammenarbeit getroffen werden. Neben den zunehmenden inhaltlichen "Verschränkungen" gibt es auch enge organisatorische Verknüpfungen. Exemplarisch hierfür kann die "Organleihe" herangezogen werden. Darunter versteht man die Verwendung der Gemeinschaftsorgane in der GASP, diese werden also rechtlich als Organe der zweiten Säule tätig. Dieser Grundsatz leitet sich aus Art. 3 EUV ab, der einen einheitlichen institutionellen Rahmen vorsieht, "(...) der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt." Die Institutionen der Union und der Gemeinschaft sind also die gleichen und an den Entscheidungsprozessen aller drei Pfeiler beteiligt.

In der GASP verfügt die EU über eine Reihe verschiedener Handlungsformen, die dazu dienen sollen, die Ziele und Ergebnisse der GASP umzusetzen und gegenüber Nicht-EU-Staaten zu kommunizieren. Es ist dem intergouvernementalen Charakter der zweiten Säule geschuldet, dass die, in den Handlungsformen - ge-

⁷²vgl. dazu Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung. 5. Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung.

meinsame Strategie, gemeinsame Aktion, gemeinsamer Standpunkt - erlassenen Rechtsakte, keine direkt anschließende Rechtswirkungen auf Rechtsunterworfenen in den Mitgliedstaaten entfalten.

Übersicht der Handlungsformen:

Die GASP unterscheidet sich fundamental von den Gemeinschaftspolitiken die der EG exklusive, supranationale Entscheidungskompetenzen zusprechen. Die Politikbereiche der GASP sind nicht explizit erwähnt oder abgegrenzt, aber seit dem Vertrag von Maastricht sind der eigens Instrumente ausformuliert worden mittels derer die Entscheidungen aus der GASP implementiert werden können.⁷³

Hierzu zählen:

- Grundsätze und allgemeine Leitlinien der GASP (Art 13 Abs 1 EUV)
- Die gemeinsame Strategie (Art. 13 in Verbindung mit Art. 23 Abs 2 EUV)

”Der wesentliche Zweck gemeinsamer Strategien besteht darin, auf der höchsten politischen Ebene in heiklen GASP-Angelegenheiten einen Konsens zu erzielen, der es in der Folge dem Rat ermöglicht, gemäß Art 23 Abs 2 EUV gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte oder andere Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen.⁷⁴ Das Instrument gibt es seit dem Vertrag von Amsterdam und sollte zu für eine Verbesserung der vertikalen Kohärenz sorgen, indem die nationalen Außenpolitiken stärker an die Linie der EU-Außenpolitik gebunden werden sollen.

- Die Gemeinsame Aktion (Art 14 EUV)

”Gemeinsame Aktionen betreffen spezifische Situationen in denen eine operative Aktion der Union als notwendig erachtet wird. Die gemeinsamen Aktionen sind für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend.”⁷⁵

⁷³vgl. dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller. pp. 62ff.

⁷⁴Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung. 5. Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung, p. 194

⁷⁵Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung. 5. Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung, p. 194

Der Einsatz dieses Rechtsinstruments dient zur Koordination eines gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten, wenn die EU operativ aktiv werden möchte. Zu diesen Aktivitäten zählen zum Beispiel die Durchführung von Krisenmanagementoperationen oder die Ernennung von EU-Sonderbeauftragten.

Im Gegensatz zu dem *ad-hoc*-Zugang aus der Zeit der EPZ ist die gemeinsame Aktion seit Maastricht detailliert geregelt und folgt einer genauen Prozedur.⁷⁶

Die gemeinsame Aktion ist das bedeutsamste Instrument der GASP unter dessen Zuhilfenahme die EU Einfluss in den internationalen Beziehungen ausüben kann.⁷⁷ Die völkerrechtliche Verpflichtung der EU-Staaten sich an die gemeinsamen Aktionen zu halten, notwendige (innerstaatliche⁷⁸) Maßnahmen zu treffen und Stellungnahmen abzustimmen leitet Streinz daraus ab, dass es sich bei der gemeinsamen Aktion um ein so genanntes "völkerrechtliches Verwaltungsabkommen" handelt.⁷⁹

- Der gemeinsamer Standpunkt (Art 15 EUV)

"In den gemeinsamen Standpunkten wird das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt." Es wird keine rechtliche Bindung angeordnet, aber die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass die nationalstaatliche Politik mit dem gemeinsamen Standpunkt in Einklang steht.

Die Annahme gemeinsamer Standpunkte erfolgt einstimmig, es sei denn es geht um die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie.

Neben diesen Instrumenten gibt es auch noch andere Handlungsformen, auf welche in der zweiten Säule zurückgegriffen werden kann. Dazu lassen sich Beschlüsse, Erklärungen und Demarchen zählen.⁸⁰ Der Rat hat die Möglichkeit Be-

⁷⁶vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels*. Braumüller. p. 73.

⁷⁷vgl. dazu Münch, L. (1997): *Die gemeinsame Aktion als Mittel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*. pp. 92ff.

⁷⁸Einer innerstaatliche Anwendung müsste eine generelle oder spezielle Transformation vorausgehen.vgl. dazu Thun-Hohenstein, C. / Cede, F. / Hafner, G. (Hrsg.) (2003): *Europarecht: Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen des Vertrages von Nizza*. Wien. Manzsche Verlagsbuchhandlung. p. 195

⁷⁹vgl. dazu Streinz, R. (2005): *Europarecht*. C. F. Müller Verlag. p. 172

⁸⁰vgl. dazu Luif, P. (1995): *On the Road to Brussels*. Braumüller. p. 64 und Eeckhout, P. (2004): *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press. p. 407

schlüsse zu fassen, denn gemäß Artikel 16 EUV findet im Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung der Mitgliedstaaten statt, um zu gewährleisten, dass der Einfluss der Union durch konzertiertes und konvergierendes Handeln möglichst wirksam zu Tragen kommt. Die Beschlüsse sind gleich einem gemeinsamen Standpunkt, der gemeinsamen Strategie und der gemeinsamen Aktion verbindlich für die Mitgliedstaaten.

Die EU bindet die Mitgliedstaaten inhaltlich auch durch die Abgabe von Erklärungen und *Démarchen*⁸¹, welche die EU zu aktuellen politischen Ereignissen abgibt.

Die Erklärungen dienen primär zur Schärfung des außenpolitischen Profils der EU bei der Positionierung in den internationalen Beziehungen.⁸²

Démarchen wiederum sind als diplomatisches Instrument zur dosierten Ausübung von politischem Druck, um den jeweiligen Empfängerstaat in einer bestimmten Haltung zu beeinflussen oder zu einer Handlung zu bewegen.

2.2 Außenwirtschaftsbeziehungen - Die Außenpolitik der EG

Die Außenwirtschaftsbeziehungen ist die Rede umfassen sämtliche Beziehungen der EU zu Drittstaaten und internationalen Organisationen die in den Kompetenzrahmen der Europäischen Gemeinschaft fallen. Sie basieren auf dem Gemeinsamen Zolltarif der EG, den EU-Organen übertragene Außenbefugnissen, vertraglich festgelegten Verfahrensregeln, abgeleitetem Gemeinschaftsrecht und einem Geflecht multilateraler und bilateraler Abkommen mit Drittstaaten.⁸³

⁸¹*Démarche* - "(franz.) In den zwischenstaatlichen Beziehungen bezeichnet D. einen diplomatischen Schritt, einen (entschiedenen) Einspruch oder die (mündliche) Erklärung eines Staates gegenüber einem anderen Staat. Zweck der D. ist es üblicherweise, den Empfängerstaat zu einer bestimmten Handlung oder Unterlassung zu bewegen." vgl. dazu Schubert, K. / Klein, M. (2006): Das Politiklexikon. Bonn: Dietz. p.

⁸²vgl. dazu Regelsberger, E. (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Baden-Baden. Nomos. p. 90

⁸³vgl. dazu Monar J. (2006): Außenwirtschaftsbeziehungen. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 77-81

Seit die EG aus der Taufe gehoben worden ist, war das europäische Konstrukt ein besonderes Phänomen in der internationalen Politik. Die bewegte Geschichte und die besondere institutionelle Architektur machten die EG von Beginn an zu einem außerordentlichen Akteur in den internationalen Beziehungen. Die Gemeinschaft spielt in den internationalen Beziehungen eine bedeutende Rolle in wirtschaftlicher, handelsbezogener und finanzieller Sicht und ist als größter Handelspartner⁸⁴, mit dem Euro als starker Währung und monatlichen Entwicklungshilfeleistungen von zirka 600 Millionen Euro ein so genannter *global player* mit einem großen Maß an internationaler Verantwortung.⁸⁵

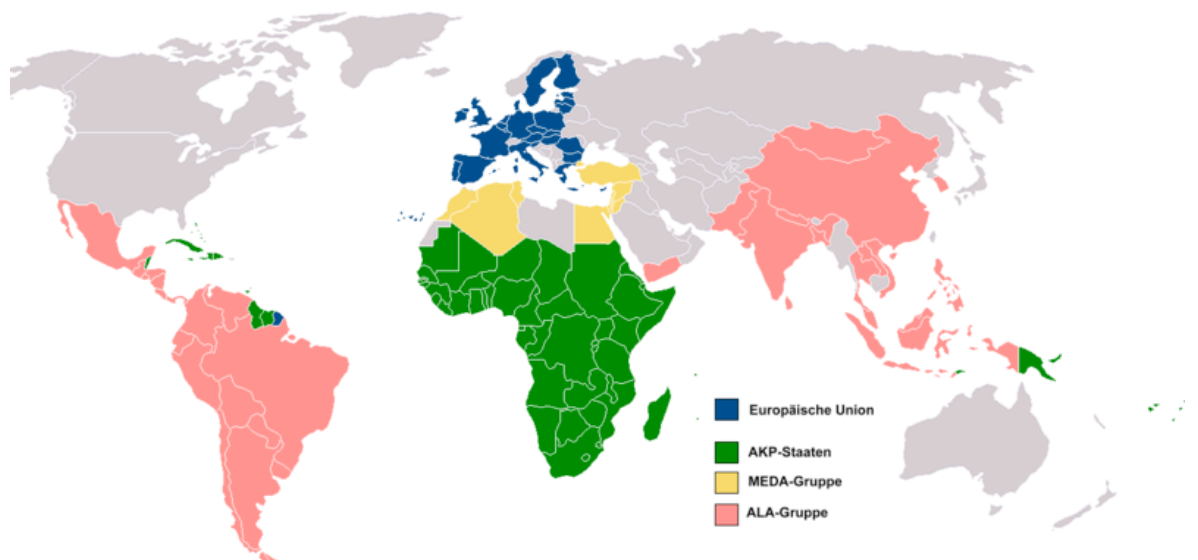


Abbildung 2.4: Empfängerstaaten von Entwicklungshilfe der EU

Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:EU - Entwicklungshilfe.png](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:EU_-_Entwicklungshilfe.png)

Der Kommission kommt fast exklusiv das Initiativrecht zu und im Rahmen

⁸⁴Die EU ist mit über 20% am Gesamtteil des Welthandels die größte Handelsmacht. vgl. dazu Monar J. (2006): Außenwirtschaftsbeziehungen. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 77-81; und die Generaldirektion Außenhandel: http://europa.eu/pol/comm/index_de.htm

⁸⁵vgl. dazu Smith, M. (2006): The Commission and External Relations. In: Spence, D. / Geoffrey, E. (Hrsg.): The European Commission. John Harper Publishing. p. 313; http://europa.eu/pol/ext/overview_de.htm sowie auch http://europa.eu/pol/dev/index_de.htm

der EG bereitet sie Rechtsvorschriften des Europäischen Parlaments und des Rates nicht nur vor, sondern setzt sie auch um. Ihre Rolle als Motor der europäischen Integration birgt oft Abgrenzungsprobleme in sich, die durch die Säulenstruktur und der Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsmethode und Intergouvernementalismus zusätzlich verstärkt werden. Smith spricht in diesem Zusammenhang von "boundary problems".

"The development of complex linkages in the world economy has made it quite difficult for even the most monolithic of states to say where 'domestic' policy ends and 'external' policy begins."⁸⁶

Bei der Betrachtung der außenpolitischen Politikbereiche der EG wird offensichtlich, dass es jeweils unterschiedliche Zusammensetzungen von Akteuren im Entscheidungsprozess gibt. White fokussiert daher auf die Außenhandelspolitik, denn seiner Ansicht nach ist dieser Politikbereich exemplarisch für die kollektive Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft und macht zudem die Schlüsselrolle der Kommission gut sichtbar.⁸⁷

2.2.1 Struktur und Funktionsweisen der Außenbeziehungen der EG

Bereits mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957⁸⁸ übertrugen die Mitgliedstaaten den Gemeinschaftsorganen umfassende Kompetenzen zur kohärenten Ausgestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen mit dem Ziel der Förderung des Handels und der Integration zur Ausweitung der Wirtschaft.⁸⁹

⁸⁶Smith, M. (2006): The Commission and External Relations. In: Spence, D. / Geoffrey, E. (Hrsg.): The European Commission. John Harper Publishing. p. 314

⁸⁷vgl. dazu White, B. (2001): Understanding European Foreign Policy. Palgrave. p. 50

⁸⁸Am 25. März 1957 unterzeichnete Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande in Rom die so genannten Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zusammen mit dem Vertrag der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) sind es die zwei wesentliche Bestandteile der späteren Europäischen Gemeinschaften. Der Vertrag trat am 1. Jänner 1958 in Kraft. Gemeinsam mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) entstand daraus später die Europäische Gemeinschaft (EG).

⁸⁹vgl. dazu Monar J. (2006): Außenwirtschaftsbeziehungen. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. BpB. Bonn. p. 77

In der Präambel ist folgendes festgeschrieben:

"- In dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen,

- entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen,

- in dem Vorsatz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben,

- in der Erkenntnis, dass zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse ein einverständliches Vorgehen erforderlich ist, um eine beständige Wirtschaftsausweitung, einen ausgewogenen Handelsverkehr und einen redlichen Wettbewerb zu gewährleisten,

- in dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern,

- in dem Wunsch, durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen,

- in der Absicht, die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern,

- entschlossen, (...) Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen (...)."⁹⁰

Die gesteckten Ziele sind in Form eines gemeinsamen Zolltarifs (Zollunion), der Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes und gemeinsamer Politiken ver-

⁹⁰Abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0174_x111x.pdf

wirklicht worden.⁹¹

Die Gemeinsame Handelspolitik (Art. 133 EGV) wurde als maßgebliches Instrument zur außenwirtschaftlichen Absicherung des gemeinsamen Binnenmarktes erachtet und zählt deswegen zu den Politikfeldern die am stärksten integriert sind, denn 1970 wurden sämtliche handelspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft übertragen.⁹²

In diesem Bereich kommt der Europäischen Kommission eine Schlüsselrolle zu, denn sie verhandelt nach Auftrag des Rates mit Drittstaaten. (Art. 133 EGV) Die Außenwirtschaftskompetenzen der Gemeinschaft sind sehr breit gefächert, wird jedoch von den Vorschreibungen aus Art. 133 Abs 6 EGV eingeschränkt. Hier ist festgelegt, dass es Vorbehalte und gemischte Zuständigkeiten von EG und den Mitgliedstaaten in hinsichtlich von Abkommen in Bereichen "des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen" gibt.

Dennoch ist die EU ein Schwergewicht im internationalen Handel, der weltweit größte Geber an entwicklungspolitischer Hilfeleistungen und humanitärer Unterstützung. Die Europäische Kommission ist in diesen Gebieten unbestreitbar dominant in ihrer Außenwirkung in den internationalen Beziehungen. Die Kommission verfügt über 123 Vertretungen auf der ganzen Welt⁹³ und die Geschichte ihrer Außenbeziehungen reichen bis in die 1950er zurück, als die EGKS ihre ersten diplomatischen Außenvertretungen in London und Washington DC eröffnete. Zu Beginn der Außenbeziehungen waren die Außenvertretungen der Direction General VIII (die heutige DG Entwicklung) noch ausschließlich mit administrativen Aspekten der europäischen Handels- und Entwicklungspolitik beschäftigt.⁹⁴ Die Bandbreite der Aufgaben und die Zahl der Delegationen sind aber ebenso rasant angestiegen, wie deren Rolle als diplomatischer Akteur in den internationalen

⁹¹vgl. dazu Monar J. (2006): Außenwirtschaftsbeziehungen. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 77

⁹²vgl. dazu Smith, M. (2006): The Commission and External Relations. In: Spence, D. / Geoffrey, E. (Hrsg.): The European Commission. John Harper Publishing. p. 315 und Monar J. (2006): Außenwirtschaftsbeziehungen. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 77

⁹³vgl. dazu Annex J In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.) (2006): The European Commission. London. John Harper. p. 558

⁹⁴vgl. dazu Spence, D. (2006): The Commission's External Service. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.): The European Commission. London. John Harper. pp. 396-426

Beziehungen.⁹⁵

2.2.2 Handlungsmöglichkeiten in den EG-Außenbeziehungen

Ebenso wie in den Bereichen der GASP stellt sich auch für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft die Frage, wie Entscheidungen in ein bestimmtes Verhalten in der Praxis umgesetzt werden können.

Zuerst wollen wir uns den Bereichen widmen, in denen die Kommission über die exklusive Kompetenz zur Implementation von zuvor erarbeiteten *policies* verfügt. Wie bereits angesprochen, hat die Kommission seit dem Vertrag von Rom nicht nur die Integration vorangetrieben, sondern parallel zu dieser Entwicklung auch ein ausgedehntes, hoch entwickeltes, spezialisiertes Netzwerk an internationalen Vertretungen mit wirkungsvollen handelspolitischen Instrumenten geschaffen.⁹⁶ Der Ausbau diplomatischer Strukturen der Kommission ging Hand in Hand mit dem Zuwachs von diplomatischen Missionen, die in Brüssel zur EU akkreditiert worden sind.⁹⁷ White verweist auf die bedeutsame Rolle der diplomatischen Strukturen und Netzwerke, die die Kommission im Laufe der Jahre aufgebaut hat. Er sieht darin einerseits die Bedeutung der Kommission als "negotiator and regulator of agreements"⁹⁸ gestärkt und andererseits die Kommunikationsfunktion der Diplomatie durch geregelte Informationskanäle zu Drittstaaten verwirklicht, da diese erst über ein solches Netzwerk Zugang zu Politikentscheidungsprozessen erlangen.⁹⁹ Das Engagement und die proaktive Auslegung des Rollenverständnisses der Kommission führte zu dem unvergleichbaren Maß an Einfluss, das die Kommission in im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen hat. Zudem ist die Kommission zunehmend damit beschäftigt, ihre Reichweite und Kompetenz in angrenzende Politikfelder auszuweiten. Dies führt zusätzlich zu Abgrenzungs- und Kohärenzproblemen.

⁹⁵vgl. dazu Spence, D. (2006): *The Commission's External Service*. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.): *The European Commission*. London. John Harper. pp. 404-406

⁹⁶vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 54. und Spence, D. (2006): *The Commission's External Service*. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.): *The European Commission*. London. John Harper. pp. 396-426

⁹⁷vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 54

⁹⁸vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 54

⁹⁹vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 54

Die konkreten Handlungsformen und Instrumente der EG-Außenbeziehungen¹⁰⁰ kategorisiert White in *"framework"*, *"regulatory"* und *"coercion"*.¹⁰¹

Framework bezeichnet Kooperations-, Partnerschafts- und Assoziationsabkommen mit der die Europäische Gemeinschaft den Rahmen für geregelte Beziehungen mit Drittstaaten herstellt, um strukturelle Hilfe zu leisten, wirtschaftliche Beziehungen mit Drittländern zu stimulieren und systematische Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Markt festlegt. In dieser Kategorie diplomatischer Instrumente werde drei Zielgruppen identifiziert:

1. Staaten und Organisationen deren Partnerschaft von der EG angestrebt und geschätzt werden.
2. Die wachsende Zahl der Beitrittskandidaten und
3. die Gruppe ist die der Länder, deren Verhalten mit wirtschaftlichen Zwangsmitteln bestraft werden soll.

Coercion bedeutet die Maßnahmen die für die dritte Zielgruppe gebraucht werden. In der Regel handelt es sich dabei um Aberkennung von wirtschafts- oder handelspolitischen Zugeständnissen.

Regulatory ist die Kategorie umfassender regulatorischer Maßnahmen und Instrumente, welche die Kommission entwickelt hat, um vertragliche Vereinbarungen von Drittstaaten auch durchzusetzen. Dazu zählen gemeinsame Einfuhr- und Ausfuhrregelungen, Anti-Dumping-Maßnahmen, Schutzmaßnahmen gegen subventionierte Importe, unerlaubte Handelsmaßnahmen und unlautere Handelspraktiken, sowie die Sonderform der autonomen Handelspolitik, nämlich außenpolitisch motivierte Handelssanktionen.¹⁰²

¹⁰⁰White spricht in diesem Zusammenhang vom *"sharp end"* der EG-Außenbeziehungen. White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 56

¹⁰¹vgl. dazu White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave. p. 56-58

¹⁰²Gemäß Artikel 301 EGV können solche Sanktionen nach entsprechender Entscheidung im Rahmen der GASP auf Vorschlag der Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. vgl. dazu Monar J. (2006): *Außenwirtschaftsbeziehungen*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 79

2.3 Außenpolitik der Mitgliedstaaten

Als dritte Dimension europäischer Außenbeziehungen lassen sich die traditionellen außenpolitischen Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten identifizieren. In diesem Zusammenhang wird seit einiger Zeit vom Phänomen der Europäisierung gesprochen und es gibt ein vitales wissenschaftliches Interesse an der Untersuchung der Rückwirkungen der europäischen Integration auf die nationalen politischen Systeme. Die Rückwirkung der Integration auf die Mitgliedstaaten ist spätestens seit der EEA 1986 nicht mehr zu ignorieren, denn die Politikgestaltungskompetenz der EU wurde immer umfangreicher. Über 500 Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen werden pro Jahr in der EU produziert.¹⁰³ Europäisierungsstudien sind en gros der Gattung "Policy-Analyse" zuzuordnen in der die Auswirkung europäischer Politik auf die nationale Politikformulierung untersucht werden¹⁰⁴. Europäisierung nationaler Politiken avancierte so geradezu zum "Modethema" der Europaforschung.¹⁰⁵

In Politikbereichen, die allein auf Regierungszusammenarbeit basieren, so beispielsweise die GASP, liegt der Untersuchungsfokus besonders auf horizontalen Mechanismen der Europäisierung.¹⁰⁶ Radaelli spricht von horizontalen Impulsen der Politikformulierung, ohne klare Richtung (*top-down* oder *bottom-up*). Die Einflussnahme auf die Politik der Mitgliedstaaten erfolgt seiner Ansicht nach nicht gerichtet sondern, über Diffusion von Ideen und Politik-Paradigmen durch Lern- und Sozialisationsprozesse der Mitgliedstaaten.¹⁰⁷

Dies ist für die Politikformulierung in der zweiten Säule von besonderer Bedeutung, denn Einigungen können nur durch Zustimmung aller Mitgliedstaaten

¹⁰³vgl. dazu Auel, K. (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, H. J. / Lerch, M. (Hrsg.). 1. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 293-321

¹⁰⁴Radaelli, C. / Featherstone, K. (2003): The Politics of Europeanization. Oxford University Press. p. 333

¹⁰⁵vgl. dazu Auel, K. (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.). 1. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 293-321

¹⁰⁶vgl. dazu Featherstone, K. / Radaelli, C. (2003): The Politics of Europeanization. Oxford University Press.; und Radaelli, C. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) Nr. 8. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

¹⁰⁷vgl. dazu Auel, K. (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, H. J. / Lerch, M. (Hrsg.): 1. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften. p. 303

erreicht werden. Konsens setzt naturgemäß die Übereinstimmung oder größtmögliche Überlappung von Ideen, Werten und Zielvorstellungen voraus. Infolgedessen spielt in diesem Bereich der horizontale Mechanismus - das heißt Europäisierung durch so genanntes "soft framing" - eine zentrale Rolle, denn es gibt keinerlei Möglichkeit für die EU hierarchisch in den Policy-Prozess einzugreifen.¹⁰⁸ Die EU tritt hier nicht als Gesetzgeber, sondern "nur" als Arena in Erscheinung.

2.4 *Policy-making* im System Europäischer Außenpolitik

Die bisherige Analyse Europäischer Außenpolitik hat gezeigt, dass sich Formulierungs- und Entscheidungsprozesse Europäischer Außenpolitik in drei verschiedenen Ebenen abspielen und zudem noch zwischen den Pfeilern der EU transzendieren. Das hat zur Folge, dass durch die zwei "policy-making regimes" innerhalb des gemeinsamen, institutionellen Rahmens der EU die Mitgliedstaaten und die Organe der EU die am Prozess beteiligt sind, eine breite Auswahl an verschiedenen Implementierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Lässt man die komplexen Mechanismen noch einmal vor dem inneren Auge revue passieren, dann scheint es gemäß dem Motto "Zuviele Köche verderben den Brei" ebenso verwunderlich wie auch beachtlich, dass es der EU überhaupt gelingt Außenpolitik zu betreiben.

Keukeleire sieht hinter erfolgreicher Außenpolitik der EU drei dynamische, politische Prozesse in Verbindung mit operationalen Mechanismen die eine akkurates Maß an Steuerung ermöglichen, um letztendlich politische Entscheidungen auch implementieren zu können. Folgende Unterscheidungen werden getroffen:¹⁰⁹

- *Commission-steered foreign policy*

¹⁰⁸vgl. dazu Auel, K. (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, H. J. / Lerch, M. (Hrsg.): 1. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften; und Tonra, B. (2004): Rethinking European Union Foreign Policy. Manchester University Press.

¹⁰⁹Für eine detaillierte Ausführung vgl. Keukeleire, St. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave. pp. 110-115

Die Rolle der EG und damit auch die Rolle der Kommission für die Europäische Außenpolitik hat sich in den vergangenen Jahren massiv profiliert und ausgeweitet.¹¹⁰ Gründe dafür sind die relative Autonomie, die praktische Verfügbarkeit über Instrumente und die Flexibilität der Kommission bei der Politikimplementierung. Erst mit dem Vertrag von Maastricht und der Erstarkeung der zweiten Säule geriet die Kommission vermehrt unter Druck aus der Richtung der GASP/ESVP.

- *Council Secretariat-steered foreign policy*

Mit der schrittweisen Verfeinerung der Strukturen und Prozesse der GASP kam es zu einer Bedeutungssteigerung des Rats in diesem Politikfeld, denn der gesamte administrative Unterbau der GASP ist im Rat angesiedelt und ermöglicht somit breite Möglichkeiten der politischen Einflussnahme und Steuerung außenpolitischer Agenden.

- *Core-groups-steered foreign policy*

Es kommt vor, dass sich in bestimmten außenpolitischen Angelegenheiten Gruppen von Staaten intensiver engagieren und organisieren als andere. Dies kann verschieden Gründe haben. Regionale Partnerschaften, besondere Expertise oder *individuelle* Anliegen in Sachfragen et cetera führen zu Impulsen in der Formulierung und Gestaltung Europäischer Außenpolitik zu bestimmten Themen.

Je nach Problemkonstellation und Zielorientierung der einzelnen Subsysteme (Kommission, Rat, *Core-groups*) kann es zu widerstreitenden Interessen oder zu gegenseitiger Ergänzung und Unterstützung kommen.

¹¹⁰vgl. dazu auch das Kapitel über die Kommissionsdelegationen

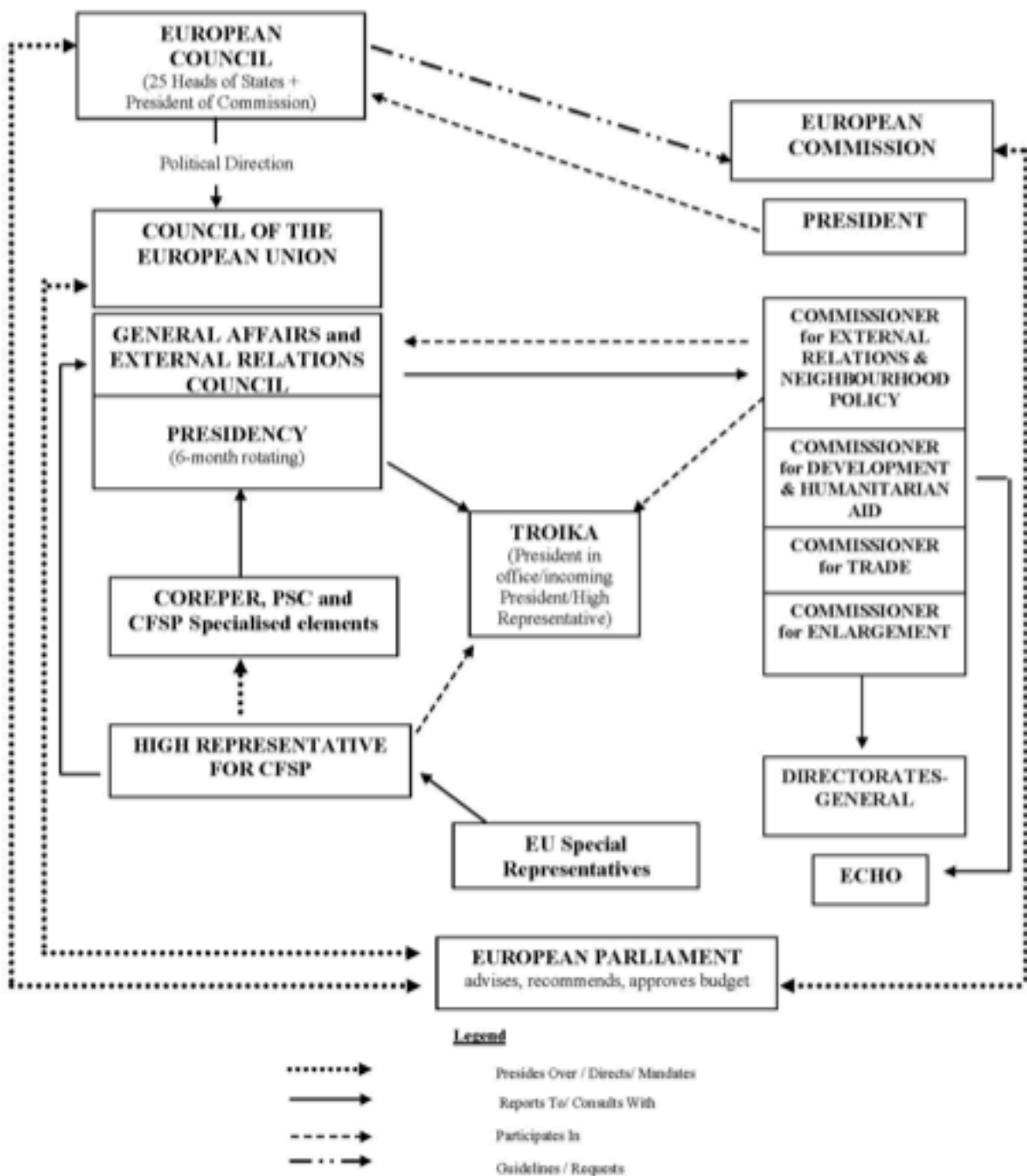


Abbildung 2.5: Policy-making Strukturen im aktuellen System Europäischer Außenpolitik

Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005.

2.5 Die Bedeutung von Kohärenz für die Europäische Außenpolitik

Bei einer so intensiven Politikverflechtung über verschiedene Ebenen hinweg, durch die Säulen hindurch und zwischen den Akteuren (Rat, Kommission, Mitgliedstaaten) untereinander, ist es nicht weiter verwunderlich, dass die gemeinsame Formulierung und Koordination der Umsetzung von Entscheidungen eine veritable Herausforderung für das dynamische politische System der EU ist.

Die Europäische Union ist infolge der stetig voranschreitenden horizontalen und vertikalen Integration einem enormen Anpassungsdruck ausgesetzt. Aus der Physik ist bekannt, dass auf Gegenstände die sich in krummlinigen Bahnen bewegen, eine Kraft wirkt. Diese Kraft wird Zentripetalkraft genannt. Der mitbewegte Beobachter jedoch, nimmt eine nach außen gerichtete Kraft wahr - die so genannt Zentrifugalkraft. Eine Trägheitskraft die besser bekannt ist als "Fliehkraft". In der Physik treten Trägheitskräfte nur in beschleunigten Systemen auf und wirken dementsprechend auf den bewegten Körper ein. Doch was hat dieser kurze Ausflug in die Kinematik nun mit der Europäischen Integration und ihren Problemen zu tun?

In den vorangeführten Abschnitten wurde die historische Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Spiegel der Verträge nachgezeichnet und der *Policy-making* Prozess Europäischer Außenpolitik skizziert. Die GASP ist nicht die einzig relevante Dimension der Europäischen Außenbeziehungen. Neben der GASP gibt es noch die Außenbeziehungen der Gemeinschaft und die der Mitgliedstaaten. Diese ineinander verschachtelten und über mehrere Entscheidungsebenen verteilten Ambitionen und Kompetenzen, die Gestaltung europäischer Außenbeziehungen betreffend, führen uns direkt zu einem Problemkomplex der sich aus dem Kohärenzgebot der EU ergibt.

2.5.1 Das Kohärenzgebot - Setting

Das Wort Kohärenz stammt von dem lateinischen Wort "*cohaerere*" und wird mit dem Verb "zusammenhängen" übersetzt. Das begriffliche Gegenstück zu Kohärenz ist Kohäsion. Auch Ausdruck "Kohäsion" leitet sich von *cohaerere* ab und

lässt erkennen, dass man sich bei der Übersetzung und Erklärung von Kohärenz und Kohäsion im Begriffscluster des deutschen Wortes "Zusammenhang" um eine passende Entsprechung umsehen muss.

Die Differenzierung der beiden Begriffe "Kohärenz" und "Kohäsion" erfolgt anhand der Wirkungsrichtung. So kann festgestellt werden, dass Kohäsion einen inneren Zusammenhang bedeutet. Dieser Bedeutung entspricht auch das Konzept der Kohäsionspolitik der EU, die seit der Einheitlichen Europäischen Akte ein zentrales Element der Europäischen Union bildet und die Umverteilung der zwischen reicheren und ärmeren Regionen in der EU zum Ziel hat. Die Auflösung der Disparitäten zwischen EU-Volkswirtschaften ist mittels der 1993 eingerichteten Kohäsionsfonds sollen dazu dienen den innereuropäischen Zusammenhalt zu stärken.¹¹¹ Im Gegensatz zu diesem Konzept handelt es sich bei Kohärenz um einen nach Außen hin gerichteten Zusammenhalt oder Zusammenhang.

Als Folge der Globalisierung kommt es zu einer zunehmenden Fragmentierung der Kompetenzen in den verschiedenen Politikbereichen.¹¹² Diese Entwicklung macht vor "normalen" demokratischen Nationalstaaten ebensowenig Halt, wie vor der EU. Die EU mit ihrer speziellen institutionellen Architektur sieht sich aber gezwungen besonderes Augenmerk auf den Erhalt und die Verbesserung der Kohärenz zu legen. Die institutionelle Entwicklung und Architektur der EU ist durch unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten und eine besondere Säulenstruktur charakterisiert. Daraus ergeben sich in der Praxis prozedurale, instrumentale und institutionelle Unterschiede zwischen den EU-Organen.¹¹³

Eine Entsprechung dieser Definition findet sich im Kohärenzgebot der EU:

"Kohärenzgebot: Nach Art. 3 EUV verfügt die Union über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele und gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sicherstellt. Art. 11 EUV sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten

¹¹¹vgl. dazu Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.) (2006). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.

¹¹²vgl. dazu Eeckhout, P. (2004): External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations. Oxford University Press. pp. 152ff.

¹¹³vgl. dazu Eeckhout, P. (2004): External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations. Oxford University Press. pp. 152ff.

sich im Rahmen ihrer Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik jeder Haltung enthalten, 'die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könne'. Dadurch soll ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den vergemeinschafteten und zwischenstaatlich organisierten Politikbereichen sichergestellt werden."¹¹⁴

Der Artikel 3 EUV spricht eine eindeutige Sprache die darauf drängt die negativen Effekte, welcher die Säulenstruktur der EU auf die kohärente Ausgestaltung der Außenbeziehungen auswirkt, zu minimieren.¹¹⁵ Besonders die Spannungen zwischen den Säulen durch die unterschiedliche Anwendung der Gemeinschaftsmethode oder der Regierungszusammenarbeit entstehen sind als Grund dafür zu werten, dass das Kohärenzgebot im EUV sowie im Konvent eine bestimmende Rolle spielt.

2.5.2 Die Dimensionen von Kohärenz

Wir werden uns nicht mit dem historischen Hintergrund und der Entwicklung des Kohärenzgebots aufhalten, denn wie vorangeführt bereits erwähnt, ist die Entwicklung des Kohärenzgebots analog zu der Entwicklung der GASP zusehen.

Die begriffliche Anlehnung der Überschrift dieses Abschnitts an den Titel des Kapitels lassen zudem erahnen, dass ich die verschiedenen Kategorien des Kohä-

¹¹⁴Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.) (2006). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. p. 431 und Eeckhout, P. (2004): External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations. Oxford University Press. pp. 152ff.

¹¹⁵Über die negativen Auswirkungen der Säulenstruktur auf die Kohärenz und Effizienz der EU (-Außenbeziehungen) herrscht in der Fachliteratur Einhelligkeit. vgl dazu Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller. p. 90; und Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C./ Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 91-112; und Eeckhout, P. (2004): External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations. Oxford University Press. pp. 152ff., sowie Maurer, A/ Lieb, J (2007): Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union. SWP Berlin; Missiroli, A. (2002): Coherence, effectiveness, and flexibility for CFSP/ESDP. In: Reifer, E. / Rummel, R. / Schmidt, P. (Hrsg.):Europas ferne Streitmacht. Mittler Verlag Hamburg. pp. 119-148 et al.

renzgebots als entsprechende Manifestationen des Kohärenzgebots in den unterschiedlichen Dimensionen der europäischen Außenbeziehungen zueinander sehe.

Nuttall schlägt eine dreigeteilte Kategorisierung des Phänomens des Kohärenzproblems vor:¹¹⁶

- Horizontale Kohärenz

Die horizontale Kohärenz beschreibt die Koordination und Abstimmung von gemeinsamen Zielen, Instrumenten und Verfahren zwischen den drei Pfeilern der EU. (EG, GASP, PJZS). Es gibt keine klare Abgrenzung der Politikbereiche - ein Manko das sich in einer komplexen und zunehmend globalisierten Welt als Problem für einheitliches Außenhandeln erweist. In Artikel 3 EUV wird zwar folgendes festgehalten:

”Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt. Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher.”

Es bleibt also dabei, dass man sich zwar explizit mit dem Problem befasst, dass die Grenzen der Politikbereiche mit Außenwirkung zusehends verschwimmen, aber die Autoren der Verträge bleiben eine klare Aufzählung und Zuteilung der Politikfelder schuldig.

Als das zentrale Problem für die Herstellung horizontaler Kohärenz gilt aber das parallele Vorhandensein der widerstreitenden Arbeitsprinzipien des Intergovernmentalismus und des Supranationalismus, die die Fundamente der Pfeiler

¹¹⁶Eine systematische Ausführung dazu in Nuttall, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C. / Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 91-112

der Union bilden. Das führt zu der verwirrenden und politikfeldspezifischen Außenvertretung der EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen. Während in handels- und entwicklungspolitischen Fragen die Europäische Kommission das Heft in der Hand hat und Verhandlungspartner ist, so haben in Bereichen der Regierungszusammenarbeit nach wie vor die Mitgliedstaaten das Sagen. Diese Trennung ist in den internationalen Beziehungen nachteilig, wenn es darum geht das volle Gewicht der EU als internationaler Akteur zur Geltung zu bringen.

- Institutionelle Kohärenz

Institutionelle Kohärenz behandelt das interinstitutionelle Abstimmungsgebot der EU-Organe untereinander. Durch den Vertrag von Maastricht und die Konkretisierung des Grundsatzes institutioneller Einheitlichkeit, bei der die Institutionen der Gemeinschaft dieselben wie die der Union sind, sollte Kohärenz zwischen den Institutionen hergestellt werden, die am Entscheidungsprozess der Union und der Gemeinschaft beteiligt sind. Der Lösungsansatz durch den Vertrag von Maastricht ließ aber auch für die Zukunft Fragen nach der Hierarchie zwischen dem PSK und dem COREPER offen und verabsäumte es die Arbeitsgruppen zusammenzuführen.¹¹⁷

- Vertikale Kohärenz

Mit vertikaler Kohärenz ist jene Dimension, die die Abstimmung der Mitgliedstaaten mit der europäischen Ebene vornimmt, gemeint. Dieser Bereich ist besonders heikel, denn die Vorschriften gegenüber den Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Umsetzung und Ergebnisse der GASP ist eher generell formuliert und bietet eine Vielzahl an Ausstiegsklauseln, um das traditionell stark umkämpfte Terrain der Außenpolitik nicht zu weit zu integrieren und den Anschein eines Reservats mitgliedstaatlicher Souveränität zu wahren.

Das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik ist systemimmanent und ganz klar auf die hinderliche Säulenstruktur der EU zurückzuführen, in deren Rahmen Europäischer Außenpolitik gemacht wird. Zur Überwindung der Kohärenzprobleme müsste es eine Reihe an Adaptionen innerhalb des politischen Systems

¹¹⁷vgl. dazu Nuttall, S. (2001). Working Paper on Consistency. London. p. 6

der EU geben. Nur durch ein zentrales einheitliches und ebenenübergreifendes Management der Politikbereiche die relevant für die Europäische Außenpolitik sind, kann das Kohärenzproblem in den Griff bekommen werden.

Die Vorsehungen des Vertrags von Lissabon haben aus diesem Grund wesentliche Neuerungen im Bereich der Europäischen Außenpolitik vorgesehen. Mit der Einrichtung europäischen Außenministeramtes und dem Europäischen Diplomatischen Dienst soll für eine, in all ihren Aspekten und Ebenen kohärente, europäische Außenpolitik gesorgt werden.

In Hinblick auf diese Herausforderung drängt sich hier aber nun die Frage auf, in welcher organisatorisch, strukturellen Ausgestaltung und institutionellen Verankerung diese Einrichtung für ein kohärentes Management der Europäischen Außenbeziehungen sorgen kann?

Kapitel 3

Diplomatie

Wir haben bisher herausgearbeitet, dass Veränderungen im internationalen Umfeld Auswirkungen auf das internationale System, und damit auch auf dessen Systemelemente - die Staaten - haben. Eine Variante um sich den Veränderungen anzupassen oder zumindest eine aktivere Rolle im Gestaltungsprozess einnehmen zu können ist die der Europäischen Integration. Dabei kommt es zu einer schrittweisen Transposition von nationalstaatlichen Gestaltungskompetenzen auf eine überstaatliche Gemeinschaftsebene. So soll der latente Souveränitätsverlust des Nationalstaates abgefedert werden.

Der Prozess fortschreitender horizontalen und vertikalen Integration führte dazu, dass die EU im internationalen System eine eigene Akteursqualität entwickelte. Das in seiner Mehrebenenwirklichkeit hochgradig vernetzte politische System der EU, wurde so zu einem Element im internationalen System. Doch wie bereits oben ausgeführt, ist die Konstruktion des Systems Europäischer Außenpolitik nicht unbedingt kompatibel mit dem internationalen System moderner Nationalstaaten. Die Mitgliedstaaten der EU verfügen zwar über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, aber durch die je nach Politikbereich unterschiedlichen Integrationslevels und "policy-making regimes"¹ ist die EU kein kohärenter Akteur in den internationalen Beziehungen.

Bevor wir uns dem der Organisation des *Europäischen Diplomatischen Systems* widmen, müssen wir erst einmal herausarbeiten, was Diplomatie im eigent-

¹Keukeleire, S. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan. p. 66

lichen Sinne überhaupt ist und auf welchen Funktionsgrundlagen sie basiert.

Diplomatie ist ein zweiwertiger Begriff der eine prozessuale und eine strukturelle Dimension in sich vereint. Einerseits ist Diplomatie ein Instrument des Nationalstaates.

Weiter oben im Text haben wir schon eine wichtige Unterscheidung zwischen Außenpolitik und Diplomatie vorweggenommen. Diese Kontrastierung kommt nun wieder zu tragen, denn wie bereits erwähnt ist Außenpolitik der substanzielle Inhalt im zweistufigen Prozess der Politikgestaltung und Implementierung eines Nationalstaates gegenüber einem anderen. Die Interessen die ein Nationalstaat durch seine Außenpolitik gegenüber anderen Einheiten im internationalen System verfolgt, verwirklicht er mittels einem bestimmten Instrumentarium. Der Einsatz dieser Instrumente (sofern sie nicht militärischer Art sind) wird im Allgemeinen als Diplomatie bezeichnet.

Andererseits ist Diplomatie aber auch eine konstituierende Institution des internationalen Systems. Dieser Umstand kommt zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass das Mehrebenensystem der Europäischen Union zwar ein Produkt komplexer, eigendynamischer Integrationsprozesse ist, doch diese Vorgänge allesamt auf Basis besonderer "Spielregeln" und mittels einem gemeinsamen Instrumentarium stattfinden. Die Prozesse Europäischer Integration werden aber gleichzeitig mit Instrumenten traditioneller Diplomatie durchgeführt.²

Diese Beobachtung ist eine fundamentale Vorklärung für die Analyse der Funktionsgrundlagen des Systems Europäischer Außenpolitik. Würden wir nun ein Modell der Europäischen Außenpolitik bauen, so würde es je nach Phantasie und gestalterischer Freiheit eine stark verästelte, asymmetrische Figur mit flexiblen Struktur und hohem Grad an Verwobenheit entstehen. Als Assoziation zu dieser Beschreibung lässt sich wohl ein Wollknäuel heranziehen. Dieses Beispiel beschreibt die lose und unkoordinierte, aber dennoch zusammenhängende Struktur des *Europäischen Diplomatischen Systems* sehr anschaulich. Zudem illustriert es den Anspruch dieses Kapitels, in dem wir uns mit dem Wesen der Diplomatie beschäftigen, um zu ergründen, welche Ordnungsmechanismen zur Verwendung kommen müssten, damit ein kohärentes Management Europäischer Außenpolitik

²Keukeleire 2003

ermöglicht würde.

3.1 Annäherungen an einen Begriffsdefinition

Die erste Hürde, nämlich die Unterscheidung zwischen Außenpolitik und Diplomatie wurde bereits genommen, doch auch bei Definitionen allein vom Begriff "Diplomatie" herrscht ebenfalls keine Einigkeit. Diplomatie ist ein akademisch weitgehend unterbeleuchtetes Teilgebiet der *Internationalen Beziehungen*. Die analytischen Zugänge zu Diplomatie sind zwar sehr unterschiedlich und breit gefächert. Dennoch lässt sich die Literatur zur Diplomatie grob in zwei Kategorien zu unterteilen. Einerseits gibt es die Werke die von Historikern verfasst wurden und ausgesprochen deskriptiv vorgehen. Bei dieser Kategorie ist der analytische Aspekt eher vernachlässigt. Auf der anderen Seite haben wir die Literatur die von Praktikern verfasst wurde. hier verhält es sich genau umgekehrt. Die Theoretisierung von Diplomatie ist nicht sehr weit fortgeschritten und man kann fast durchgängig von einem Mangel an theoretischer Abstraktion sprechen.³ Diplomatie hat nie viel Aufmerksamkeit unter Politikwissenschaftlern und Forschern der Internationalen Beziehungen erfahren. In Wahrheit erweist sich Diplomatie beinahe resistent gegen eine theoretische Erfassung und Auseinandersetzung mit Diplomatie. Die Kluft zwischen Theoretisierung von Diplomatie und dem rein praktischen Interesse an Diplomatie als einer Form oder einem Aspekt der Staatskunst wird von Wissenschaftlern als ein veritables Problem angesehen.

"Eban argues that ,one of the handicaps of diplomacy is that... it is not yet plugged in to any recognized science." ⁴

Als zusätzliches Manko führt Jönsson den geringen Nutzen der Literatur über Diplomatie für die Theoriebildung an. Jönsson führt diesen Umstand darauf zurück, dass die Literatur selten wertfreie Zugänge zu Diplomatie als Untersuchungsge-

³Der Derian weist auf das Problem der normativen Elemente und teleologischer Analyseperspektiven bei klassischen Werken zu Diplomatie hin und kritisiert damit die Suggestion einer Finalität von Diplomatie. vgl. dazu Der Derian, J. (1987) *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Blackwell Publishing. Oxford.

⁴Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 2

genstand hat und oft emotionsgeladen und häufig starrsinnig ist.⁵ Um diese wissenschaftliche Sackgasse zu umgehen versucht Jönsson eine Brücke über die Kluft zwischen Theorie und Praxis zu schlagen und eine Vorstufe in der Theoriebildung zu diesem Thema zu erreichen.

Die zentrale Frage, die diesem Versuch zugrunde liegt, lautet

"what are the essential dimensions, or timeless features of diplomacy?"⁶

In diesem Sinne konsequent weitergedacht, sollen Kontinuitäten Aufschluss über das Wesen der Diplomatie geben und uns dabei helfen, die zeitlosen Parameter freizulegen (archäologische Quellenerschließung). Hall und Jönsson schicken ihrem Unternehmen zwei Überlegungen voraus, die zentral für das Verständnis des Fassungsvermögens des Begriffes der Diplomatie sind.

Zuerst begreifen sie, im Gegensatz zu vielen anderen Beobachtern, Diplomatie nicht ausschließlich als Institution des modernen Staatensystems mit dem Ursprung im Italien des 15. Jahrhunderts, sondern als ein zeitloses Phänomen unabhängig von der Ordnung menschlichen Zusammenlebens.

Zweitens unterscheiden sie zwischen Diplomatie als Methode und als Institution. Während es zur Methode der Diplomatie und "*Negotiation*" als ihrem Hauptinstrument, eine Fülle an Literatur und Theorien gibt, so wird der Fokus von Jönsson und Hall auf die Institution der Diplomatie gerichtet. Diese Unterscheidung ist ausgesprochen wichtig und sinnvoll, denn wenn man bei der Suche nach einer Arbeitsdefinition von Diplomatie in Oxford English Dictionary über die Beschreibung von Diplomatie als

"the conduct of of international relations by negotiation"

stößt, dann offenbart sich schnell das Problem der analytischen Vermischung von Untersuchungsebenen und die Ungenauigkeit bei der Anwendung des Konzepts. Jönsson und Hall wollen die Essenz von Diplomatie erforschen und freilegen. Dazu suchen sie nach den kleinsten gemeinsamen Nennern von Diplomatie durch

⁵vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 2

⁶vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 2

Zeit und Raum.⁷ Hierzu werden drei analytische Perspektiven entwickelt, aus denen heraus alle folgenden Erkenntnisse Einteilungen et cetera vorgenommen werden können.

3.2 Historische Entwicklung der Methode und Institution der Diplomatie

3.2.1 Die Wurzeln - Von der reflexhaften, instinktiven Diplomatie bis zum diplomatischen System des Hellenismus

”Die Anfänge der Diplomatie liegen in dem Dunkel verborgen, das der Zeit vorausgeht, die wir die Morgendämmerung der Geschichte nennen”⁸

Nicolson verortet die Geburt der Diplomatie in den Anfängen der Menschheitsgeschichte, als sich Menschenaffen besannen über die ihre Jagdreviere hinaus Verständigung zu betreiben. Damit taten sie es vielen Arten der Tierwelt gleich. Mit der Einsicht die Abgesandten der anderen Partei nicht sofort nach der Ankunft zu töten und gegenseitig Verhandlungen zu führen, war der Grundstein für die ”diplomatische Immunität” gelegt worden. In der ganzen Welt lassen sich Zeugnisse früher Formen eines ”Völkerrechts” finden, in denen die Unverletzlichkeit des Gesandten eine zentrale Rolle spielte.⁹

Als die Wiege des diplomatischen Systems gilt das antike Griechenland, wo eine Fülle an Begrifflichkeiten für die verschiedenen Arten und Stadien von ”*Übereinkommen*” herkommen.¹⁰ Bezeichnungen wie ”*Versöhnung*”, ”*Übereinkunft / Waffenstillstand*”, ”*Verabredung*”, ”*Vertrag*”, ”*Bündnis*” oder ”*Friedensschluss*” finden im Griechischen ebenso ihre frühe Entsprechung wie ”diplomatische Missi-

⁷vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 24

⁸Nicolson, H. (1954): *Kleine Geschichte der Diplomatie*. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 7

⁹vgl. dazu Nicolson, H. (1954): *Kleine Geschichte der Diplomatie*. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main.

¹⁰vgl. dazu Nicolson, H. (1954): *Kleine Geschichte der Diplomatie*. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main.

on" und eine vergleichbare Form der 'Genfer Konvention in den Dichtungen Homers Gegenstand ausführlicher Schilderungen sind.¹¹ Nicolson verwendet eine kurze Nacherzählung der Mission, mit der Menelaos und Odysseus vor dem Krieg beauftragt wurden, um die Rückgabe Helenas durch friedliche Mittel herbeizuführen, um die drei wesentlichen Wesenszüge der Diplomatie zu illustrieren. Erstens wird darauf hingewiesen, dass bereits 800 v. Chr. Gesandtschaften von Ratsversammlungen empfangen wurden. Zweitens bestanden diese aus mindestens zwei rhetorisch überzeugenden Personen und drittens wird aus der Geschichte und der strikten Ablehnung gegenüber einer Verletzung der Immunität, der Stellenwert ebendieses Prinzips ersichtlich.¹² Auch aus weiteren Homerischen Dichtungen lassen sich zentrale Kategorien wie Kommunikation / Vermittlung, Gesandtschaft / Repräsentation und das Vertrauen auf verbindliche Normen (Unverletzlichkeit) erkennen und ableiten.

Zu dem System öffentlicher Verträge kam es unter makedonischer Herrschaft die Etablierung einer "lingua franca".¹³

Auch die Einrichtung des Konsuls hat ihre Wurzeln im antiken Griechenland. Dort wurde ein "Proxenos" ernannt, welcher für gewöhnlich aus der Stadt gebürtig war und die Interessen der Bürger die ihn wählten zu vertreten hatte.¹⁴ Die Errungenschaften und Möglichkeiten diplomatischer Kultur standen aber oft in Konflikt mit der demokratischen Natur der Stadtstaaten. Die Unwirksamkeit und Trägheit des demokratischen politischen Systems gab regelmäßig Anlass zu grundlegender Kritik am System, da dieses nicht von allen Akteuren gleichermaßen akzeptiert und "befolgt" wurde und so ein Ungleichgewicht verursachen konnte.¹⁵

Eine eingehende Betrachtung des diplomatischen Systems der Römer wird hier nicht vorgenommen, denn das außenpolitische Gebahren der Römer entbehrte jeder Grundlage (gleichberechtigter) Reziprozität und hinterließ somit auch keine

¹¹vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main.

¹²vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 10

¹³vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 14

¹⁴vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p.15

¹⁵vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 21

nennenswerten diplomatischen Verfahren.¹⁶ Der Vollständigkeit halber, muss hier aber die "*civitas gentium*" und das "*ius gentium*" erwähnt werden, das je nach Betrachter als Vorreiter des Völkerrechts gesehen werden kann.¹⁷

3.2.2 Moderne Diplomatie - Das Italienische System

Das derzeitig vorherrschende diplomatische System hat seine Wurzeln im Italien des 15. Jahrhunderts, als die ersten ständigen Botschaften eingerichtet wurden. Das "traditionelle" diplomatische System hat sich mit einigen charakteristische Funktionen aus dem von den Venezianern geschaffenen, organisierten diplomatischen System entwickelt.¹⁸ Als Grund dafür kann die neue Ausgangslage nach dem Zerfall des Römischen Reiches gesehen werden. Diese Neuordnung brachte die Entstehung einer Anzahl autonomer Nationen mit sich, was wiederum zur Folge hatte, dass sich die Relationen neu bilden mussten.

Byzantinische Einflüsse¹⁹ in Venedig gelten als Ursprung des hohen Stellenwerts von Protokoll und Zeremoniell; einer heute noch stets bestimmenden Größe im diplomatischen Dienst, denn auch in modernen Außenministerien sind zumeist eigens eingerichtete Abteilungen ausschließlich für das Protokoll zuständig.²⁰ Außerdem schreibt Nicolson es den Venezianern zu Dank, dass Staatsarchive systematisch aufbereitet und gelagert wurden. Eine weitverbreitete Praktik von Auswärtigen Diensten, nämlich die, dass Kopien wichtiger Schriftstücke (Telegramme, Mails etc.) alle Gesandten zukommt, um ihnen sozusagen eine "diplomatische Wetterkarte" zu liefern und sie stärker an die Meinungen und Einstellung des eigenen Landes zu binden, wurde ebenfalls im venezianischen System der organisierten Diplomatie grundgelegt.

Die nachhaltigste Innovation die dem italienischen System zugeschrieben wird,

¹⁶vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 23

¹⁷vgl. dazu Grotius et al.

¹⁸vgl. dazu White, B. (2005): Diplomacy. In: Baylis, J. / Smith, S. (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. Oxford University Press.

¹⁹Byzantinische Herrscher waren die ersten, die eine eigene Regierungsabteilung etablierten, welche sich ausschließlich mit auswärtigen Angelegenheiten beschäftigten und berufsmäßige Unterhändler zu Gesandten an fremden Höfen ausbildete.

²⁰vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 36

ist ohne Zweifel die Einrichtung permanenter diplomatischer Missionen mit Gesandten die in der Hauptstadt des Landes wohnten in dem sie akkreditiert waren. Einzelfälle wie der *"Aposcrisarius"* des Papstes am Hof von Byzanz um 450 n. Chr. oder der *"Responsalis"* des Erzbischofs von Ravenna bei der Kurie in Rom, sind zwar belegte und bekannte Beispiele für frühere Formen dauernder Vertreter, aber erst die Akkreditierung von Cosimo de Medicis Gesandtschaft durch den Herzog von Mailand im Jahr 1450 gilt als die erste im modernen Sinne.

Nicolson charakterisiert die Fähigkeiten idealen Diplomaten im 15. und 16. Jahrhundert. Diese umfasste ein wohl abgestimmtes Repertoire aus Eloquenz und Sprachbeherrschung. Das Lateinische war die dominierende Verkehrssprache. Weiters musste der Diplomat als *"liebenswürdiger Weltmann"* erscheinen, um sich nicht dem Argwohn der Einheimischen auszusetzen. Zudem wurde eine ausgezeichnete Bildung und Kultiviertheit erwartet. Sein Charakter sollte geduldig, gefasst und gelassen sein und das Privatleben eines Diplomaten sollte idealiter asketisch sein, um keine Gelegenheit für Skandalgeschichten zu geben.²¹

Nicolson betont ebenfalls, dass die Einrichtung der diplomatischen Missionen hauptsächlich zu dem Zweck der Informationsbeschaffung bewerkstelligt wurde, denn überragende Wichtigkeit von schneller Nachrichtenübermittlung und kontinuierlichem Informationsfluss wurden in der Zeit um das 16. Jahrhundert - als es noch keine Zeitungen und Auslandskorrespondenten gab - für wesentlich erachtet.

3.2.3 Das Französische System

Der fundamentalste Unterschied der sich zwischen das italienische und das französische System keilt, ist, dass es dem italienischen System *"jede Stetigkeit im Hinblick auf das Ziel fehlte und daß sie ein Kaleidoskop von sich immerwährend verändernden Kombinationen war."*²² Diese wechselnden diplomatischen *"combi-*

²¹vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. pp. 50-51

²²Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 123

nazioni“²³, wurden im politischen Rahmen des Mächtegleichgewichts²⁴ im französischen System zugunsten langfristiger und vorausschauende Politikgestaltung auswärtiger Angelegenheiten mit defensiven, re-aktionärem Charakter abgelöst. Zu den Vordenkern und Reformatoren des diplomatischen Systems zählen Hugo Grotius und Kardinal Richelieu. Letzterer war es schließlich, der in der Kunst der Verhandlung einer dauerhafte Tätigkeit und Anstrengung sah und seine Überzeugung durchsetzte, dass Diplomatie kein reines ad-hoc-Verfahren sei.²⁵ Aus dieser Überzeugung, dass Diplomatie ein ständig fortschreitender, dynamischer Prozess ist, erwachsen die Bestrebungen, die Methoden der Diplomatie weiter zu institutionalisieren. Zudem setzte Richelieu auf inländische und ausländische Propaganda um die öffentliche Meinung hinter seiner Politik zu stärken. Dieser Fortschritt diplomatischer Methode kann als Vorläufermodell von *Public Diplomacy*“²⁶ gesehen werden. Nicolson bewertet den Einfluss Richelieus als maßgeblich für die Konsolidierung der Werte und Grundsätze der Zuverlässigkeit und Gewissheit als unerlässliche Elemente der diplomatischen Methode. Dieses Bedürfnis nach Gewissheit und Zuverlässigkeit war praktisch motiviert, denn Verhandlungen über Verträge sollten nach Möglichkeit vollzogen und die Übereinkommen schließlich auch ratifiziert werden. Richelieu sah als Lösung für dieses Problem eine Defragmentierung der Verantwortungen der Gesandten. Ihm schwebte eine politische Leitung unter zentraler Kontrolle vor, um ein möglichst hohes Maß an Vorhersagbarkeit und organisierte Kommunikation zu gewährleisten²⁷. Am 11. März 1626 konzentrierte und konzertierte Kardinal Richelieu per Verordnung in einem Ministerium - Dies gilt als die Geburtsstunde moderner Außenministeriums.²⁸

²³vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 45. Nicolson sieht in diesen opportunistischen diplomatischen *“combinazioni”* den Wert langfristiger Politik und Anstrengungen zum Gewinn des gegenseitigen Vertrauens völlig unterrepräsentiert und als Manko dieses Systems.

²⁴vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 92

²⁵vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. pp. 68-69

²⁶Zur genaueren Erläuterung des Begriffs siehe Berridge, G. R. (2005 3): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. pp. 17-18; Melissen J. (Hrsg.) (2007): The New Public Diplomacy. Soft Power and international Realtions. Palgrave Macmillan.

²⁷vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): Diplomacy: Theory and Practice. Palgrave.

²⁸vgl. dazu Nicolson, H. (1954). Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. p. 71

Ausführliche "Instruktionen" und detaillierte Dossiers zu den Umständen am Einsatzort der Gesandten, sowie die französische Sprache, welche das Lateinisch als lingua franca der Diplomatie ablöste, sind nur einige Nachwirkungen des Einflusses aus dem französischen System. Bemerkenswerterweise bezeichnet Nicolson das Französisch als die konkurrenzlos beste Verkehrssprache der Diplomatie, denn "sie ist auch besser als jede für einen Gedankenaustausch geeignet, in dem es auf vollkommene Vereinigung von Höflichkeit und Genauigkeit ankommt."²⁹ Diese Bemerkung lässt erneut Rückschlüsse auf den Stellenwert präziser Kommunikation und deren zentrale Rolle für die Institution und Methode der Diplomatie zu. Zu erwähnen ist jedoch, dass in dieser Zeit die Auffassung, ein guter Diplomat müsse auch ein guter Rhetoriker sein, verloren ging.³⁰

Erst mit Friedrich dem Großen wurde das "*Gleichgewicht der Mächte*" als Grundlage diplomatische Methode wieder zugunsten vorübergehender Kombinationen und strategischer Allianzen verworfen.

3.2.4 Strukturprinzipien klassischer Diplomatie

Nicolson hat zwischen verschiedenen diplomatischen Methoden unterschieden. Das griechische, das italienische und das französische System wurden grundlegend voneinander unterschieden. Die französische Methode internationaler Verhandlungen, auf Dauer angelegte Gesandtschaften, zentrale Kontrolle und die Institutionalisierung von Vertrauen, Klarheit und Präzision als Grundlage für Verhandlungen wurzeln nach Nicolson's Einschätzung im französischen System. Da es aber nicht das Ende der Evolution diplomatischer Methoden anzusehen ist, und sich die Randbedingungen veränderten, kam es zu einer Anpassung des diplomatischen Systems an die veränderten Gegebenheiten. Nicolson identifiziert fünf Merkmale der alten Diplomatie:³¹

- Eurozentrismus: Europa galt als wichtigster Kontinent internationaler Schwer-

²⁹vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 77

³⁰vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. p. 87

³¹vgl. dazu Nicolson, H. (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Heinrich Scheffler Verlag. Frankfurt am Main. pp. 97ff.

punkt. Die Entscheidung über Krieg oder Frieden lag bei in den Kabinetten der fünf großen Mächte Europas.

- Hierarchische Ordnung der Staaten: Große Staaten hatten weitere Interessensphären, stärker Militarisiert etc., die Bedeutung kleine Staaten wurde nach Wichtigkeit je nach strategischer Lage abgestuft.
- Das Konzert der Großmächte war exklusiv verantwortlich für den Friedenserhalt und das Prinzip der Intervention war allgemein anerkannt.
- Herausbildung des Berufsbild des Diplomaten; Diplomaten als *”epistemic community”*³² mit Neigung zu kooperativer Übereinstimmung und Vertrauen in tradierte gemeinsame Werte, Normen und Regeln.
- Verhandlungen müssen stetig und vertraulich sein, was zusätzlich zu einer Marginalisierung der zeitlichen Komponente bei Verhandlungen führt.

3.3 Institutionalisation Teil 1: Die strukturelle Organisation der Diplomatie

Als am 15. Mai und 24. Oktober 1648 in Münster und Osnabrück die Friedensverträge zur Beendigung des Dreißigjährigen Krieges geschlossen wurden, war dies der wohl bedeutendste Beitrag zur Etablierung des europäischen Systems gleichberechtigter Staaten, des Völkerrechts und der Evolution einer internationalen Gemeinschaft. Basis und Primat des Westfälischen Systems ist der moderne, territorial abgegrenzte und souveräne Staat.³³ Es besteht ein Einverständnis über die Grenzen von Disziplinen und Paradigmen hinweg darüber dass das 1648 als Ursprung der modernen internationalen Beziehungen anzusehen ist.³⁴

³²vgl. dazu Cross, M. / Davis, K. (2007): The European diplomatic corps: Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht. Palgrave Macmillan.

³³vgl. dazu Teschke, B. (2007): Mythos 1648. Klassen, Geopolitik und die Entstehung des europäischen Staatensystems. Westfälisches Dampfboot. p. 17

³⁴vgl. dazu Teschke, B. (2007): Mythos 1648. Klassen, Geopolitik und die Entstehung des europäischen Staatensystems. Westfälisches Dampfboot. p. 18

Die Herausbildung des Westfälischen Staatensystems schuf mit dem (internationalen) europäischen Staatensystem ideale Bedingungen die Institutionalisierung von Diplomatie, denn überkreuzende Beziehungen zwischen heterogenen feudalen Akteuren wichen ab 1648 formalisierten Beziehungen zwischen modernen Souveränen und nach allgemein akzeptierter Darstellung markiert 1648 somit einen Wendepunkt in der Geschichte (der *Internationalen Beziehungen*).³⁵ Die Kulmination und Monopolisierung der Gewalten in der Institution des Staates bescherte den Regierenden eine exklusive Kontrolle der Instrumente zur Ausgestaltung ihrer Außenpolitik.

Zur Erkundung des Wesens der Diplomatie müssen wir herausfinden, bis wohin sich die Wurzeln der Diplomatie zurückverfolgen lassen. Hier sind wir aber auch schon mit der ersten Herausforderung konfrontiert, denn wir wissen noch immer nicht genau nach welchem analytischen Aspekt von Diplomatie wir suchen sollen.

Bei dem Versuch eine Definition zu finden lassen sich auch schon die ersten Bruchlinien erkennen die im Spannungsfeld der verschiedenen Konzepte hinter den Definitionen von Diplomatie liegen. Hier scheiden sich die Geister.

Jönsson führt an, dass die Literatur zu Diplomatie en gros entweder von Praktikern oder Historikern verfasst wird.³⁶ Dies hat zur Folge, dass sich Definitionen und Konzepte aus sehr speziellen und voneinander isolierten Perspektiven speisen und so eine schwammige Begriffslandschaft zur Analyse darbieten. Während die Literatur von Autoren mit Praxisbezug einen stark präskriptiv / normativen Einschlag hat, so wird Beiträgen aus der Diplomatiegeschichte vorgeworfen keine Verbindung zu den Theorien aus dem Gebiet der Internationalen Beziehungen herzustellen.³⁷

Ein Versuch zur Systematisierung führt über den Vergleich einiger kontroversieller Definitionen von Diplomatie. Anhand der folgenden Definitionen von Diplomatie soll nun nach Überlappungen gesucht werden. Jönsson kontrastiert zwei Definitionen gegeneinander. Einerseits Langhorne und Hamiltons begriffliche Illustration von Diplomatie als

³⁵vgl. dazu Teschke, B. (2007): Mythos 1648. Klassen, Geopolitik und die Entstehung des europäischen Staatensystems. Westfälisches Dampfboot. p. 18

³⁶vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave.

³⁷vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave.

”the paeaceful conduct of relations amongst political entities, their principals and accredited agents”

und als Gegenstück dazu die Definition des aus Portugal stammenden Diplomaten José Calvet De Magalhaes, der in seinem eng gefassten, ”*pure concept*”, Diplomatie als

”an instrument of foreign policy for the establishment and development of peaceful contacts between the governemnts of different states, through the use of intermediaries mutually recognized by the respective parties” definiert .³⁸

Diese beiden Definitionen skizzieren zwei Grundkategorien, in die sich die folgenden Definitionen ebenfalls einordnen lassen.

"Diplomacy in world politics refers to a communication process between international actors that seeks through negotiation to resolve conflict short of war."³⁹

”Diplomacy has been characterized as ’the masterinstitution’ (Wight, 1978: 113) or, more prosaically as ’the engine room’ of international relations (Cohen, 1998).“⁴⁰

Ähnlich wie Langhorne und Hamilton fassen auch Cohen, Wight und White den Begriff der Akteure und der Systemgrenzen weit. Die Institution der Diplomatie wird nicht zwingend mit der Institution des modernen Staates in Zusammenhang gebracht.

Im Gegensatz dazu existiert die enger gefasste Sichtweise die Diplomatie in einem Korsett des Staatensystems angesiedelt sieht.

³⁸Jönsson, C. (2002): Diplomacy Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): Handbook of international Relations. London. Sage. pp. 213

³⁹White, B. (2005): Diplomacy. In: Baylis, J. / Smith, S. (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international realtions. Oxford: Oxford University Press. p. 338

⁴⁰Jönsson, C. (2002): Diplomacy Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): Handbook of international Relations. London. Sage. pp. 212

”Diplomacy is the term given to the official channels of communication employed by the members of a system of states.”⁴¹

”Diplomacy is an essentially political activity and, well resourced and skilfull, a major ingredient of power. Its chief purpose is to enable states to secure the objectives of their foreign policies without resort to force, propaganda or law. It follows that diplomacy consists of communication between officials designed to promote foreign policy either by formal agreement or tacit adjustment.”⁴²

Bei der Durchsicht dieser Definitionen lassen sich wiederkehrende Aspekte feststellen die man als Grundelemente von Diplomatie bezeichnen könnte. Diese elementaren Gemeinsamkeiten die all diesen unterschiedlichen Sichtweisen gemeinsam sind, sind der friedvolle, konsensorientierte Charakter, die Repräsentationsfunktion und, *last but not least*, die essentiellste Funktion von allen, nämlich die Kommunikationsfunktion.⁴³

Für unsere Betrachtung macht es einen gewaltigen Unterschied, ob man sich der engen oder der weiten Sichtweise anschließt. Für die eng gefasste Sicht ist das Fundament der Annahme die Entstehung des Staatensystems ist aus dem sich schlicht und einfach der Bedarf an einem diplomatischen System ergeben und ein solches hervorgebracht und weiterentwickelt hat. Für diese These kommt unterstützend hinzu, dass das Wort ”Diplomatie”, im bezeichnenden Sinne, erst im späten 18. Jahrhundert gebräuchlich wurde.⁴⁴

Da diese Perspektive den darunter liegenden prozessualen Charakter friedvollen Verhandeln, gegenseitiger Annäherung und gemeinsamer Suche nach Gemeinsamkeiten aber vollkommen verwaist zurücklässt, möchte ich auf den erweiterten Fokus der Konzeptualisierung zurückgreifen. Zudem wäre es, im Hinblick auf die spätere Untersuchung der Adaptierbarkeit auf eben den *sui generis* Charakter der EU, eine verkürzte und anachronistische Untersuchungsanordnung, bei

⁴¹Berridge, G. R. / Keens-Soper, M. / Otte, T. G. (2001) (Hrsg.): Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger. Palgrave. p. 1

⁴²Berridge, G. R. (2005:3): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 1

⁴³vgl. dazu Jönsson, C. (2002): Diplomacy Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): Handbook of international Relations. London. Sage.

⁴⁴vgl. dazu Jönsson, C. (2002): Diplomacy Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): Handbook of international Relations. London. Sage.

der Suche nach essentiellen Funktionen der Diplomatie nur auf das System staatlicher Akteure zu reflektieren.

Mit dem erweiterten Verständnis von Diplomatie als Methode (systemischer Prozess von friedvoller, Kommunikations- und Repräsentation mit dem Ziel Ausgleich unterschiedlicher Interessen und gegenseitigem Verständnis zu schaffen), lassen sich die Wurzeln der Diplomatie bis weit zurück in die Geschichte der Menschheit zurückverfolgen.

James Der Derians Schlüsselkonzept seiner *”working definition”* von Diplomatie ist *”alienation”* (im Sinne von Fremdheit, das Entfremdetsein⁴⁵) wobei Diplomatie zur *”mediation between estranged estranged individuals, groups or entities”* dient.⁴⁶ Dieser erweiterte Betrachtungsfokus bietet ein ungehörig ausge dehntes Fassungsvermögen für die Identifikation von Diplomatie im erweiterten Sinn.

”(...) the primeval alienation of man gave rise to estranged relations which required a mediation. In the most general sense, the form this mediation takes, as estranged relations change, constitutes a theoretical and historical base for the study of the origins of diplomacy.”⁴⁷

Er geht davon aus, dass die Entstehung des modernen diplomatischen Systems und die der Staatenbildung nicht einhergingen - weder chronologisch, noch geographisch.

”What gives definition to a diplomatic system, I have argued, is not the structure itself, but the conflicting relations which maintain, reproduce and sometimes transform it.”⁴⁸

Es stellt sich natürlich die Frage, warum Staaten versuchen ihre Konflikte und Zusammenarbeit auszugleichen, indem sie sich eine gegenseitig assoziierte Um-

⁴⁵Übersetzung MG

⁴⁶vgl. dazu Jönsson, C. (2002): *Diplomacy Bargaining and Negotiation*. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): *Handbook of international Relations*. London. Sage. und Der Derian, J. (1987): *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford. Blackwell. p. 6

⁴⁷Der Derian, J. (1987): *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford. Blackwell. p. 6

⁴⁸Der Derian, J. (1987): *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford. Blackwell. p. 106

gebung schaffen? Für Der Derian ist der Schlüssel zum Verständnis in der "Alienation" - Theorie begraben.

"Diplomacy develops as a mediation of mutual estrangements between states."⁴⁹

Staaten sehen andere Staaten als "fremd" an und genau dieses "estrangement" manifestiert sich in verschiedenen Ausprägungen. Der Derian formuliert das folgendermaßen:

"In other words states regard one another as strangers in a reciprocal orientation which can range from indifference to hostility depending on the familiarity or unfamiliarity of the other, the predictability or unpredictability of his behavior and other power factors. But diplomacy presupposes a system of reciprocal orientations. (...) As states become the ultimate mediation of national groupings, they come to recognize the need and possibility for a 'mediation of the mediations', or, in a word, diplomacy."⁵⁰

Daraus lässt sich schließen, dass Diplomatie die Institution und Methode der Vermittlung zwischen gegenseitig entfremdeten Beziehungen von Staaten ist.

Für unsere Betrachtungen von Bedeutung ist Der Derians Perspektive. Das hauptsächlich deswegen, weil er seiner Genealogie eine Systemtheorie zugrundelegt.

"Thus instead of a conventional micro/macro dichotomy or bifurcated levels of analysis, the mediated struggles of alienated truths and powers on pre-, intra- and inter- state levels can be interpreted as the basis of the diplomatic system as the means for understanding the system's origins."⁵¹

⁴⁹Der Derian, J. (1987): On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement. Oxford. Blackwell.p. 110

⁵⁰Der Derian, J. (1987): On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement. Oxford. Blackwell. pp. 110-111

⁵¹Der Derian, J. (1987): On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement. Oxford. Blackwell. p. 106

3.3.1 Diplomatie als Institution

Die Betrachtungsweise von Diplomatie als Institution, setzt eine Abgrenzung und Definition des Begriffs der Institution voraus. Schubert und Klein definieren Institution als politisch-soziologischen Begriff zur Bezeichnung von Einrichtungen, die dauerhaft angelegt sind, um bestimmte Zwecke zu regeln, herzustellen, oder durchzuführen. Dabei lassen sich drei Dimensionen des Begriffs unterscheiden. Erstens die auf Normen und Verhaltensweisen abzielende Bedeutung (z.B.: Die Institution der "Ehe", "Diplomatie", ...), zweites die konkret und materiell ausgestaltete, zweckgerichtete Einrichtung (z. B.: das "Parlament", Außenministerium", ...) und drittens die abstrakte und immaterielle zweckgerichtete Einrichtung (z. B.: die "demokratische Mehrheitsregel", ...).⁵²

Jönsson und Hall zufolge handelt es sich bei Diplomatie eine Institution in weiteren Sinne von

"a relatively stable collection of social practices consisting of easily recognized roles coupled with underlying norms and a set of rules or conventions defining a appropriate behavior for, and governing relations among, occupants of these roles."⁵³

Diese Institutionen können auch Organisationen oder Gruppen von Individuen, die die gleichen Ziele / Zwecke verfolgen, sein.⁵⁴ Daraus lässt sich ableiten, dass Diplomatie eine Institution ist und Außenministerien folglich Organisationen sind. Diese begriffliche Trennung ist außerordentlich wichtig, denn die Geschichte und Entwicklung von Außenministerien ist ungleich kürzer als die der Diplomatie. Bis ins 17. Jahrhundert wurde Außenpolitik nicht zentral verantwortet. Erst 1626 führte Kardinal Richelieu als logisch schlüssige Folge seiner Überzeugung der Beibehaltung eines europäischen Mächtegleichgewichts als Grundvoraussetzung für Außenpolitik ein Außenministerium ein.⁵⁵

⁵²vgl. dazu Schubert, K. / Klein, M. (2006 4): Institution. In: Das Politiklexikon. Bonn. Dietz. und Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): Essence of Diplomacy. Palgrave. p. 26

⁵³Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): Essence of Diplomacy. Palgrave. p. 25

⁵⁴"Organizations are entities that normally possess physical locations, offices, personnel, equipments and budgets." aus: Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): Essence of Diplomacy. Palgrave. p. 25

⁵⁵vgl. dazu Berridge, G. R. (2005 3): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 5

Jönsson und Hall verwenden für ihr Verständnis von Institutionen die Schlüsselkonzepte *"norms"*, *"rules"* und *"roles"*. Normen stellen die herkömmlichen und impliziten Grenzen sozialen Verhaltens dar und sind als generell zu betrachten, während Regeln ein bestimmtes Verhalten in bestimmten Umgebungen und Situationen regelt. Beides zusammen schafft somit die Rahmenbedingungen zur Erfüllung wechselseitiger Erwartungshaltungen von Akteuren in welcher Rolle auch immer, die sich in diesem System befinden und kreiert somit ein Umfeld in dem kalkulierbar und zweckorientiert agiert werden kann.⁵⁶

3.3.2 Spezifikation der Institution

In den Internationalen Beziehungen (IB) werden vier Typen Internationaler Organisationen unterschieden. Es gibt Internationale Organisationen, Regime, Netzwerke und Ordnungsprinzipien.⁵⁷ Diese unterschiedlichen Stufen inter- und transnationaler Integration haben gemeinsam die Annahme zugrunde liegend, dass es Institutionen Transaktionskosten maßgeblich senken können. Jönsson und Hall argumentieren, dass dieser Ansatz der aus der Institutionenökonomik kommt, auch auf die Politik angewendet werden kann:

"In political realm as well, international institutions, including diplomacy, 'perform the valuable function of reducing the costs of legitimate transactions, while increasing the costs of illegitimate ones, and of reducing uncertainty'".

Zudem lassen sich noch Unterscheidungen zwischen *"evolved"* und *"designed"* sowie Institutionen erster und zweiter Klasse treffen. Die Institution der Diplomatie kann schwer eingeordnet werden, denn sie ist mehr ein Zusammenspiel von zufälligen Entwicklungen und geplanten Handlungen als das klar trennbare Produkt von Zufall oder Planung. Auch die Klassifizierung fällt schwer. Diplomatie

⁵⁶vgl dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 26

⁵⁷vgl. dazu Keohane, R. O. (1984) (Hrsg.): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton NJ.; Keohane, R. O. (1989) (Hrsg.): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, San Francisco / London, pp. 1 – 20.; Zürn, M. (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.; Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M., pp. 166 – 246

hat sowohl die zentralen Merkmale einer *”primary institution”* (das dauerhaft und generell gültig angelegte Design ist konstitutiv für die Politik und die Internationale Gesellschaft), als auch einige Merkmale von Institutionen zweiter Klasse, die dadurch charakterisiert sind, dass sie das Verhalten in einer bereits festgelegten (von Institutionen erster Klasse) Umgebung regulieren.⁵⁸ Diplomatie wird von Jönsson und Hall somit als Hybridinstitution klassifiziert.⁵⁹

Schließlich können wir festhalten, dass Diplomatie auf der Norm der Koexistenz, wie sie im Westfälischen System grundgelegt ist basiert und somit im Rahmen eines friedlichen Nebeneinanders verschiedener Normengefüge und Ordnungen angesiedelt ist (die *”norm of coexistence, allowing polities ”to live and let live”*.”⁶⁰). Diese Anerkennung der Koexistenz ist Zeugnis dafür, dass Teile der *”polities”* in gegenseitiger - wenn auch meist asymmetrischer - Abhängigkeit zueinander stehen.⁶¹

3.3.3 Funktionsgrundlagen von Diplomatie-*”Institutional Rules”*

Während Koexistenz eine normgebende Größe der Diplomatie ist, gibt es innerhalb des Normenrahmens Regeln, denen Diplomatie unterliegt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Regeln dem Laufe der Zeit und dem Wandel des diplomatischen Systems unterworfen waren. Viele Regeln, die Kinder ihrer Zeit waren, sind sehr präzise und besonders im historischen Kontext zu verstehen. Damit verbunden sind laufende Änderungen ihrer Ausgestaltung. Da es sich bei diesen Spezifikationen aber nur um verschiedene Aspekte handelt, lassen sich Kategorien identifizieren. Diese Grundkategorien im Regelwerk sind während der gesamten Evolution der diplomatischen Methode Überbegriffe für alle spezifischen Auslegungen.

Der erste Überbegriff ist die gegenseitige diplomatische Anerkennung⁶². Sie ist der Orientierungspunkt die gegenseitige Akzeptanz von Staaten. Im Regelsys-

⁵⁸vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave.

⁵⁹vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave.

⁶⁰Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 28

⁶¹vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 28

⁶²vgl. dazu Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave. p. 29

tem der Diplomatie bedeutet die gegenseitige diplomatische Anerkennung einen ausgewogenen Austausch; ein "quid pro quo", das zu einem komfortablem Maß an Vorhersagbarkeit innerhalb des Systems führt und sich positiv stimulierend auf das Verhältnis der beteiligten Akteure auswirkt.

Die zweite Kategorie - "*Don't shoot the Messenger!*"⁶³ - ist die diplomatische Immunität, beziehungsweise die Unverletzlichkeit. Damit ist der Schutz vor straf-, zivilrechtlicher und administrativer Verfolgung im Empfangsstaat gemeint. Das diplomatische Recht auf Immunität und Unverletzlichkeit der diplomatischen Mission sowie der Person des Diplomaten und der Kommunikationsfreiheit wurde erst 1961 im Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen (WÜD) kodifiziert und beschlossen⁶⁴, aber das Prinzip, welches ja eigentlich als die Voraussetzung für zwischenstaatliche Beziehungen gilt, wurde schon seit Anbeginn der diplomatischen Beziehungen gelebt, geachtet und gepflegt.

"The major implication of this is that diplomacy must have come into existence at a point where interdependence between nations or city-states got beyond a certain threshold so that some institution was needed to stabilize the relationship and make it more predictable."⁶⁵

3.4 Institutionalisation Teil 2: Die prozessuale Organisation von Diplomatie

Der Übergang zum französischen System der Diplomatie stellte eine Zäsur in der Entwicklung der Methode und Institution der Diplomatie dar. Kardinal Richelieu installierte 1626 - zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges - das erste Außenministerium. Das führte zu einer Verfestigung und Normierung der tradierten Arbeitsweise von Diplomaten.

Heute verfügen die meisten Staaten über ein eigenes Ministerium für auswärtige Angelegenheiten zur Steuerung und Unterstützung des diplomatischen (aus-

⁶³vgl. dazu Shakespear, W.: Heinrich IV. Teil 2 (King Henry IV, Part 2)

⁶⁴vgl. dazu Art. 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 37 WÜD

⁶⁵Galtung, J. / Ruge, M. H.: Patterns of Diplomacy. In: Journal of Peace Research, Vol. 2, No. 2 (1965), pp. 102

wärtigen) Dienstes. In diesem Abschnitt sollen die Wurzeln, die Entwicklung Aufgaben und der Strukturwandel von Außenministerien im Allgemeinen dargestellt werden.

3.4.1 Historische Wurzeln des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten

Im vorangeführten Abschnitt habe ich bereits die Entwicklung der diplomatischen Methode skizziert und von ihren Anfängen durch die verschiedenen Entwicklungsphasen hindurch bis hin zum status quo der aktuellen diplomatischen Methode berichtet. Nun möchte ich erneut den Übergang vom italienischen System zum französischen System ins Gedächtnis rufen. Kardinal Richelieu schätzte Diplomatie als *"négation continuelle"*⁶⁶ und dynamische Anstrengung die auf Dauer angelegt sein sollte, anstatt einem ad-hoc Verfahren, welches sich in ständig wechselnden, opportun erscheinenden *"combinazioni"* manifestiert und jeglicher Vorhersagbarkeit und Sicherheit entbehrt. Richelieus Denken und Handeln war sehr stark von der Idee des Mächtegleichgewichts der europäischen Kräfte geprägt und aus dieser Perspektive scheint es nur logisch, dass Richelieu sehr darauf bedacht war, die Beziehungen der Mächte untereinander gut zu pflegen. Auf dieser Überzeugung gründete die Entscheidung die Vertretungen in den anderen europäischen Hauptstädten auszubauen. Die Folge der Expansion diplomatischer Beziehungen und Akteure die in diesem Feld tätig waren, brachte ein Kohärenzproblem in der Formulierung und Implementation von Außenpolitik mit sich.⁶⁷ Richelieu sah die Lösung des Problems in einer Zentralisierung der Steuerung von diplomatischen Aktivitäten, um damit einen organisierten Informationsfluss und kohärente Außenpolitikgestaltung zu erreichen und richtete wie bereits detailliert ausgeführt, per Verordnung das erste Außenministerium ein. Dieses Außenministerium nahm eine exaltierte Vorreiterrolle ein, denn erst ab dem 18. Jahrhundert, also ca. 200 Jahre später machte das Beispiel eines Außenministeriums mit einem eigenen Minister für auswärtige Angelegenheiten Schule in Europa.⁶⁸

⁶⁶Berridge, G. R. (ed.) / Keens-Soper, M. / Otte, T. G. (2001): Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger. Basingstoke Palgrave. p. 1

⁶⁷vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 5

⁶⁸vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 6

Prozesse und Veränderungen, die wir unter dem Begriff der Globalisierung und in unserem Kontext vor allem dem Phänomen der Europäisierung kennen, stellen derzeit die aktuellen Herausforderungen an die institutionelle Struktur der modernen Außenministerien.⁶⁹ Doch schon zu Beginn der Etablierung von Außenministerien gab es Probleme und Hindernisse bei der strukturellen und institutionellen Entwicklung die durch Rivalitäten bezüglich Einfluss auf die Politikformulierung und deren Umsetzung hervorgerufen wurden.⁷⁰

Das Aufgabenfeld von Außenministerien ist grosso modo eine Schnittmenge vieler Politikbereiche und ebendiese Überlappungen und membranartigen Abgrenzungen waren und sind bis zu einem bestimmten Grad auch immer noch konfliktswangere Drahtseilakte, wenn es darum geht Kompetenzen zu verteilen und festzulegen, denn Monarchen, Präsidenten, Kanzler und Premierminister waren sich über die Aufteilung ihrer jeweils besonderen außenpolitischen Sendung, Bedeutung und ihrer dadurch implizierten Prärogative nicht unbedingt einig. Bis zum Erste Weltkrieg und dem damit verbundenen infernalem Untergang der so genannten "*Old Diplomacy*" war Außenpolitik und Diplomatie sehr prestigereich, verdienstvoll und begehrt um der guten Reputation wegen. Der Erste Weltkrieg löschte dieses Bild vollkommen aus und es entwickelte sich eine generell unzufriedene Tendenz in Bezug auf die Methoden der Diplomatie sowie auch gegenüber der administrativen Durchführung von Diplomatie seitens der Außenministerien.⁷¹

Berridge erörtert noch ein weiteres Entwicklungsmoment in der Evolution von Außenministerien. Die Hauptaufgaben von diesen Ministerien sind inter alia die Rekrutierung, Instruierung, Entsendung, Finanzierung und Gewährleistung organisierter Kommunikation und Sicherheit der Diplomaten im Ausland.⁷² Berridge führt hiezu nun an, dass sich trotz der strukturellen Verbundenheit zwei unterschiedliche Abteilungen abzweigten. Die Karrierebilder und die Sozialisation innerhalb des Dienstes unterschieden sich signifikant in Inland und Ausland, und im Ausland noch weiter in konsularische und diplomatische Angelegenheiten.

⁶⁹vgl. dazu Hocking, B. / Spence, D. (2005): *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke. Palgrave Macmillan

⁷⁰vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 7

⁷¹vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 7

⁷²vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 7

Diese Unterteilung (auch entlang von Linien sozialer Hierarchien) reproduzierte negative Vorurteile innerhalb der Einheit und führte zu ineffizientem Austausch, Informationsfluss und neuen Rivalitäten und Reibungspunkten.⁷³ Erst mit der Integration der verschiedenen Dienste konnte das Problem in den Griff bekommen werden und das Konfliktpotenzial/Arbeitserschwerens der separaten "*identities*"⁷⁴ zu entschärfen.⁷⁵

3.4.2 Aufgabenbereiche

Je nach Land haben Außenministerien mehr oder weniger Aufgaben und Kompetenzbereiche zugesprochen von denen in gewissem Maße auch die Rolle und das Gewicht des Ministeriums abhängig sind. In Anlehnung an Berridge sollen nun Kernaufgaben von Außenministerien herausgearbeitet werden. Die folgende Aufzählung ist nicht taxativ, aber spiegelt sehrwohl die Grundideen der Schaffung eines eigenen Ministeriums für die zentrale Organisation der Institution der Diplomatie wider.

- Administration von Auslandsmissionen:

Von Nicolson wissen wir, dass frühe Diplomaten ungeheure Anstrengungen, vor allem auch finanzieller Natur, auf sich nehmen mussten um die "Ehre" als Gesandter auf weit abgelegenen Posten nachzukommen. Oft erst auf starken Druck des Königs konnten die designierten Gesandten dazu bewogen werden, die strapaziösen Reisen und Kosten auf sich zu nehmen und sich ihrem Schicksal als Diplomaten zu fügen.⁷⁶ Das Personal der Gesandtschaft rekrutierte sich oftmals

⁷³vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 8

⁷⁴Berridge, G. R. (2005 3): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 8

⁷⁵Dieser Betrachtung ist hinzuzufügen, dass die administrative Integration zwar weit fortgeschritten ist, aber es weiterhin eine Trennung zwischen diplomatischer und konsularischer Tätigkeit gibt, die auch im internationalen Recht durch die Wiener Konvention über Diplomatische Beziehungen 1961 und die Wiener Konvention über konsularische Beziehungen 1963 signalisiert und gleichermaßen festgelegt wird. Für unsere Untersuchung ist der konsularische Bereich von verschwindend geringer Bedeutung und wird deswegen nicht weiter beachtet, sondern nur der Vollständigkeit halber angeführt.

⁷⁶vgl. dazu Nicolson, H. (1954): *Kleine Geschichte der Diplomatie*. Verlag Heinrich Scheffler. pp. 78-79

aus der Kreis der Familie und der Freunde und mußten vom Gesandten selber bezahlt werden.

Der Unterschied zur aktuellen Situation ist nicht übersehbar. Moderne Außenministerien haben eigene Abteilungen die damit betraut sind die Auslandseinsätze ihrer Gesandten vorzubereiten. Darunter fallen nicht nur die Rekrutierung, Briefing und Training des Personals, sondern schon viel grundlegendere Vorbereitungen wie die Organisation von geeigneten Räumlichkeiten für die Mission als auch für die Diplomaten samt Angehörigen. Weiters müssen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden und sur-place Personal muss eingestellt werden. All das muss budgetiert und finanziert werden.

- Inhaltliche Vorgaben und Politikimplementation

Nach der Einrichtung der Mission müssen die Diplomaten für den jeweiligen Aufgabenbereich inhaltlich instruiert und vorbereitet werden um die klassischen Aufgaben der Diplomatie zu erfüllen. Kommunikationskanäle müssen organisiert und gesteuert werden, damit die zusammenlaufenden Informationen sinnvoll strukturiert, wieder abrufbar (*"institutional memory"*⁷⁷) und verwertbar gemacht werden können. Je nach Ausgestaltung sind diese Abteilungen in Außenministerien, die die Informationen verarbeiten und ordnen nach geographischen oder funktionalen, inhaltlichen Gesichtspunkten eingeteilt. Berridge erkennt einen Tendenz von geographischen Einteilungen (*"country desks"*) hin zu funktionalen Abteilungen, ein Umstand der den Veränderungen die wir unter dem Konzept der Globalisierung zusammenfassen, geschuldet sei.⁷⁸

Außenministerien können zusätzlich Abteilungen haben, die sich primär mit Analyse und Recherche beschäftigen. Vor diesem Hintergrund können ankommende Informationen schneller und besser in Zusammenhang gesetzt und bewertet werden.

Außenministerien verfügen mitunter über Abteilungen die sich mit der inhaltlichen Planung der Ausgestaltung konkreter Außenpolitiken, sowie möglicher Zukunftsszenarien auseinandersetzen. Berridge führt diese Entwicklung, die im mi-

⁷⁷Berridge, G. R. (2005): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 12

⁷⁸vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave. p. 11

litärischen Bereich schon lang etabliert ist, auf die Erfahrungen und Kritik aus der *„unpreparedness“* im Zweiten Weltkrieg zurück.⁷⁹

Auf den Punkt gebracht ist man im Außenministerium damit beschäftigt die Berichte und Einschätzungen aus den Missionen im Ausland und bei internationalen Organisationen zu sammeln, anschließend zu verarbeiten und idealiter auf dieser neu gewonnenen Basis zu beratschlagen und ihre Missionen weiter zu instruieren.

- Politikkoordinierung

Das oft angesprochene Phänomen der Globalisierung und für unsere Betrachtung von besonderem Interesse die fortschreitende Europäische Integration hinterlassen ihre Spuren an der Struktur modernen Außenministerien. Die *Innen-Außen*-Analogie ist einem fundamentalen Wandel unterworfen. Die Fliehkräfte, die die europäische Integration auf den klassischen Nationalstaat ausübt, haben zu zahlreichen Veränderungen traditioneller Staatlichkeit und ihrer Instrumente geführt. Immer stärkere Interdependenzen in den verschiedensten Bereichen gesellschaftlichen Zusammenlebens haben eine Aushöhlung der staatlichen Struktur zur Folge und die strikte Unterteilung in Politikbereiche lässt sich weder horizontal noch vertikal länger aufrechterhalten. Verschiedene inhaltliche Aspekte oszillieren durch die fiktiven Grenzen hindurch und führen zu Problemen bei der Zuordnung von Verantwortungs- und Einflussbereichen. Gerade das Außenministerium ist vor solchen Transformationen nicht verschont geblieben.

Hocking unterscheidet zwischen zwei Rollen die Außenministerien in diesem Prozess einnehmen können. Die des so genannten *„Gatekeepers“* oder als *„Boundary-Spanner“*.⁸⁰ Er zeigt, wie die Rolle des Außenministeriums als *„Gatekeeper“* oder Filter zwischen innerstaatlichem und internationalem Umfeld unter dem Druck Globalisierungs- und Regionalisierungsprozesse zu zerfallen droht.⁸¹ Dieser Druck wirkt sich zwar verheerend auf die *„Gatekeeper“*-Rolle aus, verändert

⁷⁹vgl. dazu Berridge, G. R. (2005): *Diplomacy. Theory and Practice*. Palgrave. p. 12

⁸⁰vgl. dazu Hocking, B.: *Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union*. In: Hocking, B. / Spence, D. (2005): *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke. Palgrave Macmillan

⁸¹vgl. dazu Hocking, B.: *Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union*. In: Hocking, B. / Spence, D. (2005): *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke. Palgrave Macmillan. pp. 9-14

aber zugleich den Aggregatzustand. Hocking argumentiert, dass unser "gatekeeper-image" auf einer Reihe von verwobenen Annahmen basiert, denen die Modellvoraussetzungen des Territorialstaates zugrunde liegen und damit eine Vorrangstellung der Kontrolle von Grenzen und diese durchfließende Informationsströme voraussetzt.⁸² Im Lichte aktueller Entwicklungen und dem Kontext der europäischen Integration, entbehrt dieses Erklärungsmodell jeglichem Modellcharakter. Hocking präsentiert als Alternative die Neuorientierung oder Transformation des Außenministeriums die Rolle des "boundary-spanners". Basierend auf dem Ansatz von Ansell und Weber⁸³ lassen sich durch die Redefinition lassen sich die porösen und verschwimmenden Grenzen erklären und die Umorientierung und Transformation hin zu der neuen Rolle des Außenministeriums mit zentraler Koordinationsfunktion gegenüber anderen Ministerien und Regierungsabteilungen erklären und nachzeichnen. Mit den Worten Ansell und Webers lässt sich die neue Rolle folgendermaßen beschreiben: "They aim at modulating, regulating, and sometimes controlling what kinds of resources, signals, information and ideas pass in and pass out of the semipermeable membranes that are the boundaries of the organization."⁸⁴

- Schnittstelle für ausländischen Diplomaten

Diese Funktion überlappt stark mit jener der Politikimplementation. Mit der Zunahme an internationaler Mobilität und dem Anwachsen der Staatenfamilie in den 1950ern als auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben die diplomatischen Beziehungen stark zugenommen. Ein wachsendes diplomatisches Corps

⁸²vgl. dazu Hocking, B.: Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union. In: Hocking, B. / Spence, D. (2005): Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats. Basingstoke. Palgrave Macmillan. p. 10

⁸³vgl. dazu Ansell, C. K. / Weber, S. (1999): Organizing international Politics: Sovereignty and open Systems. In: International Political Science Review. 20 (1). pp. 73-93. zitiert nach: Hocking, B.: Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union. In: Hocking, B. / Spence, D. (2005): Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

⁸⁴Ansell, C. K. / Weber, S. (1999): Organizing international Politics: Sovereignty and open Systems. In: International Political Science Review. 20 (1). p. 82 zitiert nach: Hocking, B.: Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union. In: Hocking, B. / Spence, D. (2005): Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats. Basingstoke. Palgrave Macmillan. p. 10

und eine gesteigerte Frequenz an Staatsbesuchen machen eine eigene Protokollabteilung in Außenministerien zu unerlässlichen Einrichtungen für Anlässe bei denen sich Protokollfragen stellen, beziehungsweise auch als Mittler zwischen Diplomaten und den Bürgern.

- Public Diplomacy

Das "*Public Diplomacy*" - Konzept ist vergleichsweise neu und stellt ein Gemengelage von Propaganda, politischem Marketing und Auslandskulturpolitik dar. Public Diplomacy zielt darauf ab, im jeweiligen Ausland eine Überwindung von Fremdheit und verbesserten gegenseitigen Verständnis für die vertretenen Positionen zu schaffen. Dabei spielt die positive, gesamtgesellschaftliche Präsentation und kultureller Austausch eine zentrale Rolle. Außenministerien kommt hier also die Aufgabe hinzu, ausgehende Information zu steuern, um ein möglichst vorteiliges Bild des eigenen Landes bei den ausländischen Diplomaten, der Ausländischen Presse, Touristen et cetera zu präsentieren und zu projizieren.

Das Ziel von Public Diplomacy ist einerseits Imagesteigerung und damit verbunden eine langfristige Wertsteigerung des eigenen Landes zu erreichen und andererseits die Verständigung und Erklärung eigener Positionen zu Aspekten die jeweilige Außenpolitik betreffend, um Rückhalt, Verständnis, und Unterstützung zu erhalten und Konflikte in delikaten Angelegenheiten durch präventive Aufklärung zu vermeiden.

- Eigenwerbung

Außenministerien haben mitunter Probleme Unterstützung und Zuspruch der eigenen Bevölkerung zu generieren. Das mag teilweise daran liegen, dass Diplomatie die Reputation eines exklusiven Klubs hat. Hinzu kommt, dass Außenministerien auf den ersten Blick wenig für die Bevölkerung zu bieten haben und es ihnen an politischer Basisunterstützung seitens gesellschaftlich "betroffener" Gruppierungen fehlt. Berridge formuliert dies pointiert: "Education ministries had teachers, agriculture ministries had farmers, defence ministries the armed forces - but foreign ministries had only foreigners." Aus diesem Grund haben Außenministerien ihre Aufgabengebiete erweitert und setzten nun zusätzlich zu aktiver Presse-

und Informationspolitik (im Inland) auf Bürgerservice durch Länderinformationen und Ratschläge für Urlauber und spezielles Engagement für Bürger die im Ausland leben oder arbeiten.

3.5 Die Essenz der Diplomatie

Diplomatie bezeichnet zwei Dimensionen der internationalen Beziehungen. Erstens wird Diplomatie als die Grundlage des internationalen Systems gesehen. Die Funktionsgrundlagen gemeinsamer Regeln und Werte bilden die Basis auf der sich dann die zweite Dimension, nämlich die Methode der Diplomatie entfalten kann. Nur in einem System gegenseitiger Anerkennung und Befolgung der Regeln durch die Systemelemente können die diplomatischen Methoden der Nationalstaaten zur Verwirklichung ihrer außenpolitischen Ziele im internationalen System verfolgt werden.

Die Funktionsgrundlagen von Diplomatie haben sich bereits in den oben ausgeführten Abschnitten herauskristallisiert und sollen für einen systematischen Überblick noch einmal angeführt werden.

Repräsentation ist eine der Grundfunktionen der Diplomatie. Sharp verortet in der Herausbildung und Anwendung von Diplomatie als Institution und Methode als Antwort auf "a common problem of living seperately and wanting to do so while having to conduct relations with others"⁸⁵ Diplomatie ist folglich der Rahmen und die Methode aufgrund derer unterschiedliche Elemente im internationalen System miteinander in Verbindung treten und Beziehungen miteinander aufbauen und festigen. Die Einigung auf das Regelsystem der Institution der Diplomatie ist der kleinste gemeinsame Nenner bei vollkommener Entfremdung. Diplomatie funktioniert somit vergleichbar einem Transmissionsriemen. Um einen geordneten Ablauf im internationalen System zwischen den Außenpolitiken der einzelnen Elemente herzustellen, müssen für eine Politikimplementation Interessen übersetzt werden. Nicht nur sprachliche Übersetzung ist hier nötig, sondern vor allem

⁸⁵Sharp, P. (1999): Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review*, 1 (1), pp. 51

die gegenseitige Abstimmung bei widerstreitender Interessen, um ein Minimum an Spannung im System zu erreichen. Die Übersetzung ist in Verbindung mit der Funktion der gegenseitigen

Kommunikation und Information die Basis für das Auffinden von Überschneidungen/Überlappungen von Interessen zur Herstellung und Nutzung von Synergien. Kommunikation und Informationsaustausch ist das Nervensystem in den Internationalen Beziehungen und ist die Voraussetzung für gegenseitige Verhandlungen und Mediation.

Reproduktion und Aufrechterhaltung der Systemstrukturen ist die dritte Grundfunktion und Selbstzweck von Diplomatie.

3.6 Das diplomatische System Europas - Ein Mutterfall von "Multi-level diplomacy"

Es gilt mittlerweile als unbestritten, dass der Wandel des internationalen Umfelds und die fortschreitende Europäische Integration nachhaltige Auswirkungen auf die Diplomatie haben.⁸⁶ Die Transformation wirkt sich aber primär auf die Organisation und Struktur aus. Erst in zweiter Linie kommt es zu Veränderungen der Methoden, Prozesse und Instrumente. Die Institution der Diplomatie ist vergleichsweise geringfügig von den Wandlungsprozessen und dem Anpassungsdruck betroffen.

Dies lässt sich am Beispiel der EU wunderbar illustrieren, denn die EU bietet einen völlig neuen Rahmen für die Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen. Nicht nur die Strukturen traditioneller bilateraler Diplomatie werden umgeformt, sondern es eröffnet sich eine ganze neue Bandbreite an Politikoptionen und Instrumenten innerhalb des politischen Systems der EU.

Von dieser Entwicklung bleibt aber die Institution der Diplomatie weitgehend verschont, denn die grundlegenden Normen, Werte und Einstellungen dienen noch

⁸⁶vgl. dazu Hocking, B. (1999) (Hrsg.): Foreign Ministries. Change and Adaptation. London: Macmillan Press; Bátorá, J. (2005): Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? In: Journal of European Public Policy, 12 (1), pp. 44-66; Henrikson, A. (2006): Diplomacy's Possible Futures. The Hague Journal of Diplomacy, 1 (1). pp. 3-27 et al.

immer als Bindeglied zwischen den Einheiten des internationalen Systems und regeln somit im besten Fall die friedliche Koexistenz. Die Sprache ist von den Prinzipien gegenseitiger Anerkennung (Reziprozität) und der Unverletzlichkeit, welche die vitalen Systemerfordernisse Repräsentation, Kommunikation und Reproduktion, dieser stabilen Systemstrukturen gewährleisten. Das System moderner Staatlichkeit und die Institution der Diplomatie sind starr miteinander verbunden. Diplomatie als ein *modus vivendi* und *operandi* zur Überwindung des bereits erwähnten Problems

”(...) of living separately and wanting to do so, while having to conduct relations with others”⁸⁷

ist nicht demselben Anpassungsdruck unterworfen wie die Staaten, obwohl wir eine nachhaltige Transformation des Staates beobachten können.

Die Einrichtung eines EDD bedeutet einen Wandel des Managements europäischer Außenbeziehungen. Damit würden die Rahmenbedingungen der nationalen und EU-Diplomatie nachhaltige Änderungen erfahren. Bevor wir uns dem neuen System Europäischer Außenbeziehungen widmen, soll hier nun das aktuelle System der EU-Diplomatie skizziert werden. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist das bereits bestehende Delegationssystem der Kommission, das gemäß den aktuellen Vorsehungen der Institutionsarchitekten der EU das Rückgrat des neuen EDD bilden soll.

Wir haben die Rolle der EU in der Welt bereits kurz angerissen und können behaupten, dass sie sich als internationaler Akteur in vielen Bereichen mit einer Stimme spricht. Vor allem in Kompetenzfeldern der Gemeinschaftspolitik ist dies der Fall und die Kommission wird deswegen international auch regelmäßig als formelles Repräsentationsorgan der EU wahrgenommen. Auch wenn die Ansprüche des Vertragswerks und die Wirklichkeit oft auseinanderklaffen ist die Rolle der Kommissionsdelegationen doch ein, wenn nicht der integrale Bestandteil Europäischer Diplomatie.

⁸⁷Sharp, P. (1999): *Diplomacy: Representation and the Study of International Relations*. *International Studies Review*, 1 (1), p. 51

Obwohl es sich um das Delegationssystem der Kommission handelt, repräsentieren sie in realiter zunehmend die kollektiven Interessen der EU in der Welt.⁸⁸

Diese zweck- und ressourcenorientierte, reflexhafte Funktionserweiterung führt mitunter zu Rivalitäten mit Vertretern und Beamten nationaler diplomatischer Dienste. Die Ausweitung des Einflusses der Kommissionsdelegationen stellt das Gegengewicht zur zurückhaltenden Beteiligung der

Bis jetzt haben wir vor dem Hintergrund der Transformation des internationalen Umfelds die Europäische Außenpolitik analysiert. Dabei haben wir festgestellt, dass die EU als einer der wichtigsten Akteure im internationalen System, aufgrund ihrer Struktur ein Kohärenzproblem bei der Ausgestaltung europäischer Außenpolitik hat. Nachdem wir nun die Essenz der Diplomatie herausgearbeitet haben können wir uns dem europäischen Diplomatischen System widmen. Die zentrale Bedeutung des Europäischen Diplomatischen Systems für unsere Analyse ergibt sich aus der Rolle des Diplomatischen Systems in policy-making Prozess der EU. Analog zur Charakterisierung der EU als Mehrebenensystem zeigt das diplomatische System der EU ebenfalls klare Merkmale die für eine Bezeichnung als "*multi-level diplomacy*" taugen. Dieser Zugang ist inspiriert durch die wissenschaftliche Diskussion von Mehrebenen-Diplomatie von Putnam. Sein Konzept der "*Double-Edged Diplomacy*"⁸⁹ behandelt die Frage "how politics between nations affects politics within nations and vice versa" und lässt sich hervorragend auf das europäische Mehrebenensystem anwenden. Dort ist die vernetzte und durch Überlappungen geprägte Struktur im diplomatischen System der EU, ohne dem nötigen Maß an Koordination zweifellos eine Quelle für systeminterne Verwirrungen, Verzögerungen und Ungewissheit.⁹⁰ Mit dem richtigen Management und der damit verbundenen Transformation (Adaption) zu einem kohärenten System / Akteur könnten die Nachteile der verschachtelten/vernetzten und allzu flexiblen Struktur zu Stärken umgewandelt werden. Die flexible Struktur würde Systemanpassungen ermöglichen und der hohe Grad an Vernetztheit würde sich

⁸⁸vgl. dazu Spence, D. (2006): The Commission's External Service. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.): The European Commission. London. John Harper. p. 399

⁸⁹Putnam, R. (1993): Diplomacy and Domestic Politics – The logic of Two-level Games. In: Evans, P. (Hrsg.): Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics. University of California Press.

⁹⁰vgl. dazu Ginsberg, R. (2001): The European Union in international politics: Baptism by fire. Rowman & Littlefield. p. 33

über mögliche Synergieeffekte auf den Gesamteinfluss der EU als internationaler Akteur auswirken. Für Ginsberg stellt sich nur die Schlüsselfrage, über wie viel Potenzial zur Selbst-Transformation das System verfügt und wie viel von dem Potenzial bereits umgesetzt wurden.⁹¹ Diese Frage führt uns umgehend zu den Ausführungen rund um den Europäischen Diplomatischen Dienst.

⁹¹Ginsberg, R. (2001): The European Union in international politics: Baptism by fire. Rowman & Littlefield. p. 33 -34

**Zweiter Abschnitt: Empirie – Die
Anwendung der analytischen
Instrumente und Zusammenschau**

Kapitel 4

Kohärenzmanagement

Europäischer Außenpolitik

Nachdem wir nun die drei Dimensionen Europäischer Außenpolitik im hochkomplexen politischen Mehrebenensystem der EU dargestellt haben, lassen sich einige Beobachtungen zusammenfassen, welche die Probleme der derzeitigen Situation Europäischer Außenpolitik illustrieren.

Es gibt weder eine Steuerung noch eine Regelung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU bei der Politikformulierung und ebensowenig bei der Politikimplementation. Dieser Mangel an koordinierten Informationsflüssen und entsprechender Handlung ist auch zwischen den Säulen der EU bemerkbar.¹ Zu diesem Symptom des Kohärenzproblems kommt dann noch die fragmentierte Kompetenzaufteilung zwischen der schierem Vielzahl an Akteuren die sich, in welcher Form auch immer, an der Europäischen Außenpolitik beteiligen.² Diese Fragmentierung ist nicht nur eine große Herausforderung wenn es um die Finanzierung der Umsetzung von Außenpolitik geht. Ein zweiter problematischer Aspekt des zersplitterten europäischen Außenpolitiksystems ist die fehlende Transparenz und demokratische Legitimität die vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments gefordert wird.³

¹vgl. dazu die Ausführungen zum interinstitutionellen Kohärenzproblem oben im Text

²vgl. dazu Rayner, L. (2005): The EU Foreign Ministry and Union Embassies. Foreign Policy Centre. p. 4

³In der Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 06.05. 2008 spricht Ja-

Diese Herausforderungen in all ihren Facetten und Aspekten bedürfen einer Neuordnung und Umstrukturierung ihres bisherigen Managements, um für eine effiziente und kohärente Außenpolitik Europas sorgen zu können.

Die Bemühungen, das Kohärenzgebot mittels strukturellen Reformen zu verwirklichen, nehmen immer konkretere Gestalt an. Der Balanceakt, die Interessen von 27 Mitgliedstaaten in einem politischen System, welches geprägt durch fragmentierte Kompetenzverteilung ist, im Politikformulierungsprozess zu koordinieren und schließlich mit gebündelten Kräften auch zu Implementieren, soll gemäß dem Vertrag von Lissabon von einem EU-Außenminister (laut Vertragstext "Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik") bewerkstelligt werden. Dieser wird nach dem "Doppelhut-Modell" auch den Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen führen und den Posten des Vizepräsidenten der Kommission, zuständig für den Bereich der Außenbeziehungen, in einer Personalunion vereinen.⁴

Maßgebliche Auswirkungen auf die administrative Organisationsstruktur Europäischer Außenbeziehungen hat aber die Einrichtung eines gemeinsamen Europäischen Diplomatischen Dienstes, auf dessen Strukturen, Potenziale und Probleme hier nun eingegangen werden soll.

4.1 Einrichtung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes - *Deus ex machina*

Die geplante Neuordnung und Umstrukturierung des Managements europäischer Außenbeziehungen ist stark mit den Entwicklungen rund um den Vertrag über eine Verfassung für Europa und in weiterer Folge mit dem Vertrag von Lissabon verbunden. Der maßgebliche Entwurf zum EU-Verfassungsvertrag wurde 2003

cek Saryusz-Wolski wörtlich von "transparency and democratic input". Vgl. dazu "A more effective EU foreign policy in prospect, but more parliamentary scrutiny needed." http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-28141-127-05-19-903-20080505IPR28139-06-05-2008-2008-false/default_de.htm

⁴vgl. dazu Duke, S. (2003): The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making? In: CFSP Forum, Vol. 2, Nr. 4, pp. 4-7. et al.

vom Europäischen Konvent⁵ erarbeitet und in Rom unterzeichnet. Die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden haben jedoch die Ratifikation des Verfassungsvertrags verhindert. Dieser massive Rückschlag für die vertikale Integration der EU hat in eine Reflexionsphase geführt. Der Europäische Rat beendete die Phase der Reflexion mit dem Beschluss, die bestehenden EU-Verträge lediglich zu ändern, anstatt durch einen Verfassungsvertrag zu ersetzen. Aus dieser Einsicht ist der Vertrag von Lissabon, in dem wesentliche Teile des Verfassungsvertrages eingearbeitet waren, hervorgegangen. Mit der Entscheidung für eine Veränderung der bestehenden Verträge, versuchte man Rückschläge durch Volksentscheide im Laufe des Ratifikationsprozesses zu umgehen. Einzig Irland hat zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon das Volk befragen müssen. Nach dem der Vertrag vom Unterhaus und dem Senat gebilligt worden sind, hat sich das irische Volk im entscheidenden Referendum gegen den Reformvertrag von Lissabon ausgesprochen. Bei einer mäßigen Wahlbeteiligung von 53% der Wahlberechtigten stimmten 53% der Iren gegen den Vertrag von Lissabon und 47% dafür.⁶

Der Vertrag von Lissabon war zwar die Ersatzlösung für den Verfassungsvertrag, aber dennoch ein Meilenstein in der institutionellen Entwicklung der Union. Der Vertrag sollte der Europäischen Union nicht nur eine Einheitliche Struktur geben, sondern auch mit Rechtspersönlichkeit ausstatten.

Es waren aber die institutionellen und politischen Neuerungen im Bereich der europäischen Außenbeziehungen, welche die bedeutsamsten Änderungen mit sich brachten. So soll das Amt des europäischen Außenministers geschaffen werden, welcher nach den Vorsehungen des "Doppelhut-Modells" zugleich auch den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission in einer Personalunion vereinen würde. Das Konstrukt der Personalunion birgt einen zentralen Vorteil für die Entscheidungsstruktur in der Kommission: Es wäre automatisch für eine inhaltliche Kohärenz zwischen allen Ressorts in der Kommission, mit Relevanz für die Außenbeziehungen Europas, gesorgt.⁷

⁵An der Arbeit im "Verfassungskonvent" waren Vertreter der nationalen Parlamente und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, Beobachter der (damals) 10 Beitrittsländer und –Kandidaten sowie Vertreter aus der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament beteiligt

⁶vgl. dazu The Economist, June 21st - 27th 2008: Just bury it

⁷vgl. dazu insb. Duke, S. (2003): The European External Action Service: A Diplomatic Service

Gemäß Artikel 26 Abs 2 des Vertrags von Lissabon müssen der Rat und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für ein wirksames und kohärentes Vorgehen Sorge tragen. Da es sich dabei um einen ausgesprochen umfassenden und komplexen Wirkungsbereich handelt, wird ihm zur Bewerkstelligung dieser Aufgaben ein Europäischer Diplomatischer Dienst unterstellt – gewissermaßen ein Protoaußenministerium der EU.⁸

In Artikel 27 Abs 3 wird das folgendermaßen formuliert:

"Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission."

Die Bekanntmachung im Verfassungsvertrag wirkt auf den ersten Blick ausgesprochen harmlos und nimmt im Vertragstext nicht einmal den Platz einer halben Seite in Anspruch. Wie aber so oft liegt die "Würze in der Kürze", denn die Implikationen dieser wenigen Textzeilen, für das zukünftige Management europäischer Außenbeziehungen, sind ungleich größer als man zuerst vermuten würde. Bevor wir nun analysieren können, ob der Europäische Diplomatische Dienst das nötige Potential hat, um für ein kohärentes Management der europäischen Außenbeziehungen zu sorgen, müssen wir uns vor dem Hintergrund des gescheiterten Verfassungsvertrages und der Probleme bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon erst einmal mit der Frage beschäftigen, ob die Einrichtung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes auf der Grundlage der bisher bestehenden

in the Making? In: CFSP Forum, Vol. 2, Nr. 4, pp. 4-7. Und: Maurer A. / Lieb, J. (2007): Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

⁸vgl. dazu Hill, C. (2003): A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or to many? In: Fonet CFSP Forum. Vol. 1/1. pp. 1-2

Verträge überhaupt möglich wäre.

Der Zweck des Europäischen Diplomatischen Dienstes ist im Wesentlichen die Herstellung und Gewährleistung kohärenten außenpolitischen Handelns der EU. Die Änderungen im Vertrag von Nizza führten zu einer Erweiterung der Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Daraus folgt, dass auch mit den Vorsehungen des Vertrags von Maastricht sowie mit den Änderungen von Amsterdam und Nizza auf eine konkrete organisatorische Ausgestaltung des Kohärenzmanagements europäischer Außenbeziehungen hingewiesen wird, beziehungsweise man solche Forderungen ableiten könnte. Infolge der negativen Referenda in Frankreich und den Niederlanden und dem aktuellen irischen "No" zum Vertrag von Lissabon muss man sich mit den Regelungen des Vertrags von Nizza als Basis für einen EDD beschäftigen.

4.2 Die Institutionelle Einbettung - Ein Service, viele Fronten

Über der Planung des EDD ist bisher wenig veröffentlicht worden. Das stößt vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments auf Kritik.⁹ Schuld daran ist mitunter ein politischer Drahtseilakt im Vorfeld der Einrichtung des EDD. Die Verankerung des gemeinsamen diplomatischen Dienstes im Institutionengefüge der EU ist der große Zankapfel zwischen Rat und Kommission bei den Vorbereitungen für den diplomatischen Dienst. Da es keine Vorsehungen im Reformvertrag gibt, braucht es für die tatsächliche Einrichtung und organisatorische Ausgestaltung des EDD noch sekundärrechtliche Konkretisierungen.

Bisher sind drei Varianten im Gespräch. Ein Kompromiss hat sich vorerst noch nicht herauskristallisiert. Eingerichtet wird der Dienst aller Voraussicht nach durch einen Beschluss des Ministerrates, nach Anhörung des Parlaments und mit

⁹vgl. dazu Sayusz-Wolski, Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Verfasser des Berichtsentwurfs über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/diplomatischer-dienst-eu-gibt-anlass-diskussionen/article-172318>. Abgerufen am 02.07.08

der Zustimmung der Kommission.

Dass die Kommission ihre Zustimmung geben muss, kann als Fingerzeig in Richtung Anerkennung dafür gewertet werden, dass die Kommission über Jahre hinweg mit den Kommissionsdelegationen ein de facto diplomatisches System von immensum Umfang und Reichweite aufgebaut hat. Nichtsdestotrotz gibt es bei der Konzeptualisierung des diplomatischen Dienstes große Schwierigkeiten, wenn es darum geht, eine konkrete institutionelle Verankerung für den Dienst festzulegen. Es gilt nämlich in einem Kompromiss die Balance der Kompetenzansprüchen zwischen Rat und Kommission zu finden. Einem solchen Equilibrium stehen jedoch grundlegende Auffassungsunterschiede über die Machtansprüche und Finalität des politischen Konstrukts der EU zugrunde. Lieb und Maurer unterscheiden bei den möglichen Varianten zwischen einem minimalistischen und einem maximalistischen Denkansatz, welche der operativen Ausgestaltung des EDD zugrunde liegen können:¹⁰

- Die Kommissions-Variante (*input / output -Lösung*)

Der maximalistische Ansatz peilt eine umfassende Integration aller funktionalen, administrativen Subunits von Rat und Kommission (PSK, Ratssekretariat, DG-E, EuropeAid, ECHO, "RELEX-Gruppe", Kommissionsdelegationen) an. Dadurch wäre der Dienst in alle Phasen des Politik-Zyklus eingebunden und folglich in der Lage, seine Koordinationsrolle optimal auszufüllen. Diese, von Vertretern der Gemeinschaftsmethode favorisierte Variante, wäre auch haushaltstechnisch näher bei der Kommission angesiedelt, was einen größeren Einfluss des Europäischen Parlaments mit sich bringen würde. Trotz dieser starken Lobby wird die Realisierung der Kommissions-Option als relativ unwahrscheinlich eingestuft, denn die politische Abneigung einiger Mitgliedstaaten¹¹ dieser Option gegenüber, ist ein

¹⁰vgl. dazu systematisch und ausführlicher Maurer A. / Lieb, J. (2007) Europas Rolle in der Welt stärken. SWP Berlin; Maurer, A. / Reichel, S. (2004): Der Europäische Auswärtige Dienst. SWP-Aktuell Nr. 53.; Rayner, L. (2005): The EU Foreign Ministry and Union Embassies. basierend auf Duke, S. (2003): The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making? In: CFSP Forum, Vol. 2, Nr. 4, pp. 4-7, und Grevi, G. / Manca, D. / Quille, G. (2004): Putting the EU-Foreign Minister 'In Context'. CFSP Forum. Vol. 2. Nr. 6.

¹¹Vor allem große Mitgliedstaaten wie GB, die traditionell über viel Einfluss in den Internationalen Beziehungen verfügen, tendieren eher zu vermeintlich souveränitätsschonenden Vereinbarungen und Abkommen als zu synergiefördernden Maßnahmen.

latentes Problem und macht Fortschritte im Aufbau einer zentralen Organisation europäischer Diplomatie nur schwer möglich..

- Die Rats-Variante (interimistische *input*-Lösung)

Der minimalistische Ansatz steht dem maximalistischen, supranational orientiertem Zugang diametral gegenüber und sieht lediglich eine Zusammenführung der DG RELEX der Kommission samt dem Delegationssystem mit der Direktion-E des Rates vor.

Der Rat ist aus analytischer Sicht, rein von der Machtkonzentration her, zwar der *locus* Europäischer Außenpolitikgestaltung, aber die bloße Erweiterung der Abteilungen des Ratssekretariats um die RELEX-Gruppe würde erneut keinerlei Spielraum für tatsächliche Verbesserungen des Kohärenzmanagements bedeuten.

- Die *sui-generis*-Variante

Die oben angeführten Ausgestaltungsvarianten haben je nach Betrachtungsweise Vor- und Nachteile. Beiden ist aber gemeinsam, dass sie dermaßen in Konkurrenz zueinander stehen, dass wohl nur ein Kompromiss den Stillstand verhindern kann. Es gibt verschiedenen Varianten. Eine Möglichkeit wird zum Beispiel in der Zusammenlegung der "*geographic desks*" gesehen. Außerdem werden Überlegungen angestellt, den EDD institutionell nicht eigenständig zu verankern, sondern an Kommission und Rat zugleich anzugliedern. Diese Varianten würden allesamt doppelte Strukturen, erneute Redundanzen und kein wieder keine umfassende, nachhaltige Lösung des Kohärenzproblems bedeuten.

4.3 Der EDD auch ohne Vertrag von Lissabon?

Ein gescheiterter Verfassungsvertrag und Probleme bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon sind in den Augen vieler Beobachter aus dem politischen Lager, als auch aus wissenschaftlicher Perspektive nicht unbedingt als Todesurteil für den Europäischen Diplomatischen Dienst zu werten.

Solana äußerte dazu

"(...)that it is suitable to keep on working on the establishment of the European External Action Service. This service will definitely come into existence sooner or later...it is not important when this will actually happen – it is crucial that we get mentally and practically used to the fact that the EEAS will become a reality."¹²

Allen meint ebenfalls,

"it is hard to imagine a genuine common foreign policy without a common diplomatic service and a means of identifying and operationalising the notion of the European interest"¹³

Der politische Wille zur Errichtung des EDD ist zweifellos gegeben und es gibt schließlich die Möglichkeit eines inter-institutionellen Übereinkommens.¹⁴ Eine solche Vereinbarung würde zudem die Zustimmung des Europäischen Parlaments vorsehen und damit die Möglichkeit für eine engere Miteinbeziehung des Europäischen Parlaments in die Europäische Außenpolitik bieten.

Von einer Umsetzung des EDD mittels des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der Vermeidung von Duplikationen im Sinne einer effizienteren und effektiveren Außenpolitik, allerdings abzuraten.¹⁵

Eine sinnvolle Kombination der Außenpolitischen Bereiche der Kommission und des Rats sind daher die oberste Direktive.

¹²Solana, J. (2005): Summary of remarks to the Press by EU High Representative Javier Solana on the results of the Referendum in France. Brussels, 30 May 2005. S201/05 zitiert nach Spence, D. (2005): The Commission's External Service. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.) (2006): The European Commission. London. John Harper. p. 419

¹³Allen, D. (1996): Conclusions: The European Rescue of National Foreign Policy. In: Hill, C. (Hrsg.): The Actors in Europe's Foreign Policy. Routledge. zitiert nach Spence, D. (2005): The Commission's External Service. In: Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.) (2006): The European Commission. London. John Harper. p. 419

¹⁴Rayner, L. (2005): The EU Foreign Ministry and Union Embassies. London. The Foreign Policy Centre. p.3

¹⁵vgl. dazu Zehetner, T. (2006): Mit oder ohne Verfassungsvertrag - Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Dissertation. Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien. p. 81

4.4 Zukünftige Aufgabenfelder und Tätigkeitsbereiche eines EDD

Auch wenn die konkreten Vorstellungen zur Ausgestaltung des diplomatischen Dienstes noch nicht sehr weit gediehen sind und endgültige Vorschläge erst bis 2009 erwartet werden¹⁶, lassen sich dennoch bereits einige Tätigkeitsbereiche des EDD umreißen, denen er sich umfassend widmen muss um dem Kohärenzproblem der Europäischen Außenpolitik beizukommen.

Gerade in der Frage der Identität und Rolle des Europäischen Dienstes muss Einigkeit herrschen. Die klare Definition der Rolle ist essenziell für den Erfolg des EDD als Organisation. In Anlehnung an Espejo werden nun die grundlegenden Fragen vorgestellt, deren Beantwortung die "Identität" des EDD festlegen soll:¹⁷

- Was macht den EDD einzigartig?
- Was sind seine Stärken, Kernfunktionen und Möglichkeiten?
- Auf welchen Funktionsgrundlagen baut der EDD auf?

Für die Entwicklung einer einheitlichen Organisation zur Steuerung des europäischen diplomatischen Systems braucht es zudem ein klares Bedürfnis. Die Entwicklung von Organisationen benötigen eine ausgeprägte Anziehungsfläche ("Magnet"); eine Vision.¹⁸

"Organizations must develop vision and a strategic management in order to create value potentials. This applies to all structural levels."¹⁹

¹⁶vgl. dazu die Äußerungen von Benita Ferrero-Waldner, European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy in der Rede: The European Union and its place in the world– the current agenda College of Europe. SPEECH/08/182. Bruges, 7. April 2008

¹⁷für eine schematische Übersicht vgl. dazu Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management. John Wiley & Sons. Adaptiert und aus dem Englischen MG.

¹⁸vgl. dazu Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management. John Wiley & Sons.

¹⁹Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management. John Wiley & Sons. p. 12

Um eine erfolgreiche Organisation des europäischen diplomatischen Systems (auf Dauer angelegte (Über-)Lebensfähigkeit des Systems) zu erreichen, muss das System in der Lage dazu sein, sich selber zu kontrollieren. Dies ist im Sinne von "coping with complexity successfully" zu verstehen.²⁰

Die Anpassung der Organisationsstrukturen Europäischer Diplomatie ist auf längere Zeit gesehen ohnehin unumgänglich:

The need for change is obvious and ubiquitous(...). Organizations have to develop continuously.²¹

Die Ansprüche die implizit und explizit an die Europäische Außenpolitik gestellt werden, üben einen massiven Transformationsdruck auf deren Struktur und Prozesse aus. Für eine erfolgreiche Anpassung an die Wandlungsprozesse und den permanenten Transformationserfordernisse ist es dringend erforderlich, Steuermechanismen zu entwickeln, welche die Autonomie und Kohärenz in einer ausgeglichenen Balance halten und zugleich Entwicklung und Anpassung an die Umwelt fördern. Dazu muss die EU Kapazitäten freimachen und neu entwickeln, die es auf dem Gebiet der Außenpolitik ermöglichen, neue Handlungsmethoden zu erlernen.

"Effective organization is required for channeling a variety of viewpoints into joint-action. This is achieved through the alignment of goals and interests."²²

All das setzt jedoch unweigerlich eine Neuordnung oder zumindest einen tief greifenden Umbau der aktuell vorherrschenden Sets an Strukturen und Prozessen vor. Grundlegend für die Bereitschaft zu Transformationsprozessen zur Verbesserung der Kohärenz und Handlungsfähigkeit Europäischer Außenpolitik ist das Verständnis der politischen Mehrebenen-Wirklichkeit in der EU und analog dazu

²⁰vgl. dazu Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): *Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management*. John Wiley & Sons.

²¹Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): *Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management*. John Wiley & Sons. p. 32

²²Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): *Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management*. John Wiley & Sons. p. 28

die Mehrebenen-Logik (operational-strategisch-normativ)²³ von deren Management.

Führen wir uns erneut vor Augen, dass gemäß Vertrag von Lissabon der Rat gemeinsam mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für ein wirksames und kohärentes Vorgehen bei der Umsetzung der Ziele der GASP Sorge zu tragen hat. Die Ziele der GASP sind im Vertrag von Maastricht in Artikel 11 festgelegt worden und umfassen die • Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, • Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen, • Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen, • Förderung der internationalen Zusammenarbeit, • Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.²⁴

Zur Erfüllung dieser Tätigkeit wird dem Hohen Vertreter, als administrativer Unterbau, ein gemeinsamer Diplomatischer Dienst unterstellt.

Die Koordinationsfunktion die der EDD übernimmt soll den Einfluss und die Effizienz Europäischer Außenpolitik im internationalen System maximieren.²⁵

Damit diese Aufgaben optimal erfüllt werden können, wäre die Organisationsvariante der institutionellen Verankerung bei der Kommission wohl die beste Lösung. Dafür spricht eine Reihe von Gründen.

Die komplexe Mehrebenenwirklichkeit in der sich die Europäische Außenpolitik abspielt ist ein diplomatisches System. Keukeleire bezeichnet das als ”*structural diplomacy*” der EU.²⁶ Er führt das darauf zurück, dass Europäische Integration ein Instrument traditioneller bilateraler Diplomatie ist und die Mitgliedstaaten

²³vgl. dazu Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): *Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management*. John Wiley & Sons. p. 33

²⁴vgl. dazu den Vertragstext auf <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

²⁵vgl. dazu Rayner, L. (2005): *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*. London. Foreign Policy Centre. p. 7

²⁶vgl. dazu Keukeleire, S. (2003): *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy*. *Diplomacy and Statecraft*. 14 (3).

innerhalb der EU einen neuen Rahmen für bilaterale Diplomatie schaffen. Dieser Rahmen ist zugleich aber auch als Alternative zur traditionellen bilateralen Diplomatie zu sehen. Zugleich haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von *”traditional foreign policy instruments”* auf die EU-Ebene transponiert. Die Kompetenzfragmentierung die aus dem gemeinsamen institutionellen Rahmen mit zwei verschiedenen *”policy-regimes”* (Säulenarchitektur) herrührt führen zum oben im Text dargelegten Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik, denn die Europäische Außenpolitik ist ein Amalgam aus drei Dimensionen.

Der EDD soll hier nun *”zwischen geschaltet”* werden, und als Transmissionsriemen und Bindeglied zwischen den Dimensionen Europäischer Außenpolitik fungieren. Diese zentral koordinierte Steuerung der Information und Kommunikationsprozesse zur Politikformulierung und schließlich auch bei der Implementation machen den EDD zu einem Katalysator der zwischen den Ebenen übersetzt und verteilt.²⁷

Entsprechend den allgemeinen Aufgaben von Außenministerien soll der EDD als *”Proto-Ministerium”* alle klassischen Funktionen erfüllen.

Adaptiert man ihn an das *Viable System Model* so können wir die funktionellen Wesenselemente klassischer Diplomatie auch im System Europäischer Diplomatie wieder erkennen.²⁸ Im Subsystem 1 *”produziert”*, also implementiert der EDD Europäische Außenpolitik. Sein Produkt ist *kohärente Außenpolitik*. Das Subsystem 2, entspricht der Kommunikationsfunktion von Diplomatie. Informations- und Koordinationskanäle sorgen sollen Überlappungen von unterschiedlichen Interessen finden und Synergien nutzbar machen. Der EDD muss innerhalb des Systems zwischen den unterschiedlichen Interessen aller beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten, Rat, Kommission...) vermitteln und prüfen wie die Arbeit im Subsystem eins abläuft. Das Subsystem 3 ist für die effiziente *”Produktion”* zuständig. Es lenkt und steuert die systeminternen Politikformulierungsprozesse des Subsystems 1. Das funktionale Untersystem 4 ist die Verbindung zur Umwelt. Der EDD sammelt ständig Informationen über das internationale Umfeld um Systemwandel zu erkennen und darauf entsprechend zu reagieren. Das funktioniert

²⁷vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt zu *”Multi-level diplomacy”*

²⁸Es handelt sich dabei keineswegs um ein Organigramm. Gleichartige Elemente können auf verschiedenen Systemebenen unterschiedliche Funktionen wahrnehmen.

über die Auslandsmissionen (Kommissionsdelegationen) und dadurch, dass er eine Schnittstelle für ausländische Diplomaten darstellt. Das System 4 ist für die Adaption zur Gewährleistung langfristiger "Lebensfähigkeit" zuständig und das verursacht naturgemäß Spannungen mit dem Subsystem 3 das für Systeminterne Effizienz verantwortlich ist. Damit dieses Ungleichgewicht ausbalanciert werden kann, gibt es das Subsystem 5. Dort werden normative Entscheidungen zur Sicherung der Kohärenz innerhalb der Organisation getroffen. Das entspricht der Politikkoordinationsfunktion des Diplomatischen Dienstes.

Teil III

Conclusio

”(...)denn in manchen momenten ist sie für eine weile mehr als die summe der einzelnen teile(...)“²⁹

Der Ausgangspunkt dieser Analyse ist das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik gewesen. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Integration (vertikal und horizontal), welche eine zunehmende Komplexität im Beziehungsgefüge Europäischer Außenpolitik zur Folge hat, rückt eine zentrale Frage in die Fokus des analytischen Interesses: Welche Form von Regelung, beziehungsweise Steuerung ist nötig, um das Kohärenzproblem Europäischer Außenpolitik zu lösen?

Als These galt es zu überprüfen, ob die EU zur kohärenten Ausgestaltung ihrer Außenpolitik einen Europäischen Diplomatischen Dienst braucht.

Unser explanandum ist der Wandel des strukturellen und prozessualen Charakters der Organisation Europäischer Außenpolitik, zur Gewährleistung eines kohärenten Außenhandelns Europas, gewesen. Die Herausforderung dieser Untersuchung ist darin gelegen, den sui generis-Charakter des politischen Systems der EU analytisch zu würdigen und folglich die Implikationen, die sich Mehrebenenwirklichkeit europäischer Politikgestaltung ergeben, konsequent durchzudenken.

Vor diesem Hintergrund wurde begonnen, das äußerst komplexe Beziehungsgeflecht Europäischer Außenpolitik zu dekonstruieren. Es ist gezeigt worden, dass Europäische Außenpolitik nur entfernt verwandt ist, mit dem, was man unter der klassischen Außenpolitik eines modernen Staates versteht. Das post-nationale Umfeld, im sui-generis-Konstrukt des politischen Systems der EU, besteht aus drei Dimensionen der Politikgestaltung europäischer Außenbeziehungen mit unterschiedlichen „policy-regimes“³⁰. Die einzelnen Dimensionen europäischer Außenbeziehungen sind, die Außenpolitik der EU (GASP), die Außenpolitik der EG (Außenwirtschaftsbeziehungen) und natürlich auch die einzelnen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten. Erst diese drei Ebenen gemeinsam, ergeben die „Europäische Außenpolitik“. Dieses Strukturprinzip ist nicht nur ausgesprochen förderlich für das Kohärenzproblem europäischer Außenpolitik, sondern die EU nimmt sich dadurch selbst ihr außenpolitisches Gewicht in den internationalen Beziehungen.

²⁹ Ausschnitt aus dem Liedtext ”Die Summe der Einzelnen Teile” von Kante

³⁰ vgl. dazu Keukeleire, S. / MacNaughtan, J. (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan

Es ist gar nicht nur die Komplexität des politischen Systems der EU, sondern auch die Ungleichzeitigkeit der Integrationsstadien (Standards und Geschwindigkeiten), die zu einem fragmentierten Stückwerk verschiedenster Kompetenzstrukturen, verteilt über die Dimensionen und quer durch die „policy-regimes“, die ein Gros des Kohärenzproblems europäischer Politikgestaltung im Bereich der Außenbeziehung ausmachen. Dieses systemimmanente Problem steht natürlich in direktem Zusammenhang mit der, für kohärente Gestaltung europäischer Außenpolitik, äußerst nachteiligen Tempelkonstruktion der EU.

Dem Europäischen Diplomatischen Dienst wird in der Untersuchung eine Schlüsselfunktion im Management Europäischer Außenpolitik zugesprochen. Die Rolle der Diplomatie, als Institution und als Methode, ist eingehend auf ihre (historische) Rolle und ihr Potenzial für das Management Europäischer Außenpolitik geprüft. Gewähr diesen Ergebnissen, können ein Strukturwandel und eine Organisationsreform ein kohärentes Management Europäischer Außenpolitik ermöglichen.

Zur Prüfung der These des EDD als Lösung für das Kohärenzproblem, muss natürlich gesagt werden, dass allein die organisatorische Einrichtung eines EDD nicht viel bewirken kann, wenn nicht auch durch seine nachhaltige und umfassende institutionelle Einbettung, tatsächliche Handlungsautonomie und Steuerkapazitäten verwirklichen.

Die zentrale Rolle der Diplomatie im europäischen Integrationsprozess kann gar nicht genug geschätzt und gefördert werden. Das Konzept der Diplomatie als Institution, als Methode und dann noch in seinen Varianten landesspezifischer, organisatorischer Ausgestaltung ist die Grundlage für ein friedliches Zusammenleben in Europa und auf der Welt. Diplomatie ermöglicht Kommunikation, dient als Transmissionsriemen zur Übersetzung von unterschiedlichen Anliegen, Standpunkten und Entwicklungsgeschwindigkeiten. Erst auf Basis der seit jeher tradierten Strukturen der Institution der Diplomatie, durch diesen Puffer, welcher die Ungleichzeitigkeit der Systeme in unserer Welt, und damit Konfliktpotenzial, entschärft, wird Entwicklung in jede erdenkliche Richtung möglich und weiter stimuliert.

Gerade in Bezug auf Europa und das Friedensprojekt der EU, darf nicht vergessen werden, dass zur Verständigung auf gemeinsame Ziele, Projekte und Ent-

wicklungen die Kommunikationskanäle der Diplomatie in Anspruch genommen worden sind. Dieses System der gemeinsamen Vermittlungs-, Übersetzungs- und Verhandlungsstrukturen, welches eine Handlungsgrundlage internationaler Beziehungen darstellt, muss so gut es geht weiter reproduziert und an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden.

In einem Mehrebenensystem, das so komplex ist, wie die EU, muss man sich der Möglichkeiten von Diplomatie als Methode, Institution und Organisation bewusst werden und auch aktiv nutzen.

Ein gemeinsamer diplomatischer Dienst kann auf allen Ebenen der EU als Transmissionsriemen wirken und so die Handlungsfähigkeit nach innen und nach außen nachhaltig und umfassend verbessern. Intra-europäisch spielen Außenministerien ja nach wie vor eine nicht zu vernachlässigende Rolle³¹ und auch zwischen den Ebenen ließen sich Konflikte reduzieren. Man sieht, welches Koordinations-, Vermittlungs- und Steuerungspotenzial, sich aus der komplexen Mehrebenenwirklichkeit der EU ergibt.

Aus den Ergebnissen dieser Analyse ergeben sich einige Anknüpfungspunkte für die Forschung. Vor allem im Hinblick auf die zukünftige institutionelle Entwicklung der EU, muss ganz klar untersucht werden, wie die institutionelle Einbettung eines gemeinsamen Dienstes aussehen könnte und was das für die nationalen diplomatischen Dienste bedeuten würde. Zudem sollten Modelle, Konzepte (Unternehmenskonzepte) und Funktionsweise des Europäischen Diplomatischen Dienstes für Krisen- oder Ausnahmeszenarien entwickelt werden, um eine konkrete organisatorische Ausgestaltung des Dienstes in Angriff nehmen zu können.

³¹vgl. dazu Hocking, B. / Spence, D. (2005): *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke. Palgrave Macmillan

Teil IV

Annex

Literaturverzeichnis

- [1] Adebahr, C. (2008): The First will be the Last: Why the EU Foreign Service will remain Embryonic for some Time. In: CFSP Forum. Vol. 6. Nr. 2.
- [2] Auel, K. (2005): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, H.-J. / Lerch, M. (Hrsg.): Die Europäische Union 1. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 293-321
- [3] Bátorá, J. (2005): Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? In: Journal of European Public Policy, 12 (1), pp. 44-66
- [4] Behnke, N. / Baur, N. / Behnke, J. (2006): Empirische Methoden der Sozialwissenschaft. Ferdinand Schöningh Verlag.
- [5] Beer, St. (1995): Decision and control. The meaning of operational research and management cybernetics. Chinchester.
- [6] Beer, St. (1972): Brain of the Firm. The Penguin Press, London.
- [7] Beer, St. (1970): Kybernetik und Management. Frankfurt am Main. Fischer Verlag.
- [8] Berridge, G. R. (2005 3): Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave.
- [9] Berridge, G. R. / Keens-Soper, M./ Otte, T. G. (2001) (Hrsg.): Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger. Palgrave.
- [10] Blair, A. (2004): Diplomacy: The Impact of the EU on its Member States. In: Carlsnaes, W. / Sjørnsen, H. / White, B. (Hrsg.): Contemporary European Foreign Policy. London. Thousands Oaks. New Dehli SAGE Publications. pp. 198-211

- [11] Bryman, A. (2004): *Social Research Methods*. 2nd Edition. Oxford University Press.
- [12] Bretherton, C. / Vogler, J. (1999): *The European Union as a Global Actor*. Routledge. London.
- [13] Bull, H. (1995): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Macmillan.
- [14] Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.) (2004): *Contemporary European Foreign Policy*. London. SAGE.
- [15] Cede, F. / Thun-Hohenstein C. / Hafner, G. (Hrsg.) (2005): *Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung*. 5.Auflage. Manzsche Verlagsbuchhandlung.
- [16] Christ, P. (2005): *Organisation der Verantwortung der Organisation*. Dissertation der Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG).
- [17] Cross, M. / Davis, K. (2007): *The European diplomatic corps: Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*. Palgrave Macmillan.
- [18] Der Derian, J. (1987): *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford. Blackwell.
- [19] Diedrichs, U. (2006): *Europäische Kommission*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 150ff.
- [20] Duke, S. (2002): *Preparing for European Diplomacy?* In: *JCMS* Vol. 40. Nr. 5. pp. 849-870
- [21] Duke, S. (2003): *The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making?* In: *CFSP Forum*, Vol. 2, Nr. 4, pp. 4-7.

- [22] Eco, U. (1993): *Wie man eine wissenschaftliche Abschlußarbeit schreibt. Doktor-, Diplom- und Magisterarbeit in den Geistes- und Sozialwissenschaften.* [Come si fa una Tesi di Laurea; 1977.] Übers. v. Walter Schick. 6., durchgeseh. Aufl. Heidelberg: Müller.
- [23] Eeckhout, P. (2004): *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations.* Oxford University Press.
- [24] Espejo, R. / Schuhmann W. / Schwaninger, M. / Bilello, U. (2003): *Organizational Transforming and Learning. A Cybernetic Approach to Management.* John Wiley & Sons.
- [25] EU Glossar: Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK). Abrufbar unter <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r00005.htm>
- [26] Galtung, J. / Ruge, M. H. (1965): *Patterns of Diplomacy.* In: *Journal of Peace Research*, Vol. 2, No. 2, pp. 101-135
- [27] Ginsberg, R. (2001): *The European Union in international politics: Baptism by fire.* Rowman & Littlefield.
- [28] Graziano, P. / Vink, M. P. (2007): *Challenges of a New Research Agenda.* In: Graziano, P. / Vink, M. P. (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas.* Palgrave. pp. 3-20
- [29] Grevi, G. / Manca, D. / Quille, G. (2004): *Putting the EU-Foreign Minister 'In Context'.* CFSP Forum. Vol. 2. Nr. 6.
- [30] Hamilton, K. / Langhorne, R. (1995): *The Practice of Diplomacy - Its Evolution, Theory and Administration* London. Routledge.
- [31] Henrikson, A. (2006): *Diplomacy's Possible Futures.* *The Hague Journal of Diplomacy*, 1 (1). pp. 3-27
- [32] Heusgen, C. (2005): *Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?* Forum - Weiterentwicklung der GASP. Integration Nr. 4.

- [33] Hill, C. (1993): The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. In: *Journal of Common Market Studies* 31-3. pp. 305-328.
- [34] Hill, C. (Hrsg.) (1996): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London-New York. Routledge.
- [35] Hill, C. (1998): Closing the Capabilities-Expectations Gap?, in Peterson, J. / Sjursen, H. (Hrsg.): *A Common Foreign Policy for Europe?* London, Routledge.
- [36] Hill, C. (2003): A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?, in: *CFSP Forum*, Nr. 7, <http://www.fornet.info>.
- [37] Hill, C./ Smith, M. (Hrsg.) (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- [38] Hocking, B. (2004): Diplomacy. In: Carlsnaes, W. et al. (eds): *Contemporary European Foreign Policy*. London. SAGE. pp. 91-109
- [39] Hocking, B. / Spence, D. (2005): *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke. Palgrave Macmillan
- [40] Holzinger, K. / Knill, C. / Peters, D. / Ritterberger, B. / Schimmelfennig, F. / Wagner, W. (2005): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Schöningh Verlag Paderborn.
- [41] ICG-Report (2005): *EU Crisis Response Capability Revisited*. Europe Report Nr. 160, 17. Jänner. 2005
- [42] Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B. (2006) (Hrsg.). *Europäische Integration*. 2. Auflage. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften.
- [43] Jönsson, C. / Hall, M. (Hrsg.) (2005): *Essence of Diplomacy*. Palgrave.
- [44] Jönsson, C. (2002): Diplomacy Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes, W. et al. (Hrsg.): *Handbook of international Relations*. London. Sage. pp. 212ff.

- [45] Keohane, R. O. (1989) (Hrsg.): International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. London.
- [46] Keohane, R. O. (1984) (Hrsg.): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton NJ.
- [47] Keukeleire, S. (2003): The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*. 14 (3). pp. 31-56
- [48] Keukeleire, S. / MacNaughtan, J. (2008): The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan.
- [49] Kohler-Koch, B. / Conzelmann, T. / Knodt, M. (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. 1. Auflage. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 275ff.
- [50] Krenzler H.-G. / Schneider H.C. (1997): The Question of Consistency. In: Regelsberger E. / Philippe de Schoutheete de Tervarent / Wessels, W. (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- [51] Konvent (2002): Abschlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe VII, CONV 459/02, 16.12.2002.
- [52] Konvent (2003a): Entwurf – Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, hrsg. v. den Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. 15
- [53] Konvent (2003b): Erklärung über die Einrichtung eines europäischen Auswärtigen Dienstes, in: Konvent 2003a.
- [54] Krallmann, H. / Frank, H. / Gronau, N. (2002): Systemanalyse im Unternehmen. Vorgehensmodelle, Modellierungsverfahren und Gestaltungsoptionen. München – Wien. Oldenbourg.
- [55] Kramer, H. (2006): Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-2005). In: Dachs, H. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz.

- [56] Kreile, M. (2003) Außenwirtschaftspolitik. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. 3. Auflage. C. H. Beck Verlag. pp. 23-26
- [57] Krenzler H.-G. / Schneider H.C. (1997): The Question of Consistency. In: Regelsberger E. / Philippe de Schoutheete de Tervarent / Wessels, W. (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- [58] Luhmann, N. (1991): Soziale Systeme. Frankfurt am Main.
- [59] Luif, P. (2002): Die Bündnisfreien und neutralen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union: Ihre Position in Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. 1. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. pp. 57-82
- [60] Luif, P. (1995): On the Road to Brussels. Braumüller Verlag.
- [61] Malik, F. (2006): Strategie des Managements komplexer Systeme: Ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme. 9. Auflage. Bern. Haupt.
- [62] Maurer, A. / Reichel, S. (2004): Der Europäische Auswärtige Dienst. SWP-Aktuell Nr. 53.
- [63] Maurer A. / Lieb, J. (2007): Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- [64] Missiroli, A. (2002): Coherence, effectiveness, and flexibility for CFSP/ESDP. In: Reifer, E. / Rummel, R. / Schmidt, P. (Hrsg.): Europas ferne Streitmacht. Mittler Verlag Hamburg. pp. 119-148
- [65] Münch, L. (1997): Die gemeinsame Aktion als Mittel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Duncker & Humblot.
- [66] Münkler, H. (2003) (Hrsg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Rowohlt Verlag.

- [67] Neuhold, H. (2005): Austria. In: Hocking, B./ Spence, D. (Hrsg.): Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats. Palgrave Macmillan. pp. 37-59
- [68] Nuttal, S. (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, C. / Smith, M. (Hrsg.): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 91-112
- [69] Nuttall, S. (1992). European Political Co- operation. Oxford: Claridon Press.
- [70] Pollak, J. / Slominski, P. (2006): Das politische System der EU. Utb.
- [71] Putnam, R. (1993): Diplomacy and Domestic Politics – The logic of Two-level Games. In: Evans, P. (Hrsg.): Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics. University of California Press.
- [72] Quaglia, L. / Neuvonen, M. / Miyakoshi, M. / Cini, M. (2007): Europeanization. In: Cini, M. (Hrsg.): European Union Politics. Oxford. pp. 405-20
- [73] Radaelli, C. / Featherstone, K. (2003): The Politics of Europeanization. Oxford Univeristy Press.
- [74] Rat der Europäischen Union (2008): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Download von <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=de&id=1296&mode=g&name=>
- [75] Rayner, L. (2005): The EU Foreign Ministry and Union Embassies. Foreign Policy Centre.
- [76] Regelsberger, E. (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Baden-Baden. Nomos.
- [77] Regelsberger, E., (2006): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. pp. 265-272

- [78] Schubert, K. / Klein, M. (2006 4): Institution. In: Das Politiklexikon. Bonn. Dietz.
- [79] Seidl-Hohenveldern / Hummer (2004): Definition des Staates. In: Neuhold/ Hummer/ Schreiner (Hrsg): Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1 – Textteil. Manzsche Verlagsbuchhandlung.
- [80] Semrau, S. (1998): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Schriften zu Staats- und Völkerrecht. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.
- [81] Sharp, P. (1999): Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review*, 1 (1), pp. 33-57
- [82] Spence, D. / Edwards, G. (Hrsg.) (2006): *The European Commission*. London. John Harper.
- [83] *The Economist*, June 21st - 27th 2008
- [84] Thun-Hohenstein, C. / Cede, F. / Hafner, G. (Hrsg.) (2003): *Europarecht: Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen des Vertrages von Nizza*. Wien. Manzsche Verlagsbuchhandlung.
- [85] Tietje, C. (1997): The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 2.
- [86] Tonra, B. (2004): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press.
- [87] Vertrag von Lissabon: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Amtsblatt C 115 vom 9. Mai 2008. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>
- [88] Verträge und grundlegende Texte der Union und der Europäischen Gemeinschaft: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

- [89] Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.)(2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Nomos Verlagsgesellschaft. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.
- [90] Wessels, W. (2003): Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im "Verfassungsvertrag". In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Nr. 3, pp. 400-429.
- [91] White, B. (2005): Diplomacy. In: Baylis, J. / Smith, St. (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international realtions. Oxford University Press.
- [92] White, B. (2004): Foreign Policy Analysis and the New Europe. In: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. (Hrsg.): Contemporary European Foreign Policy. London. Thousands Oaks. New Dehli SAGE Publications. pp. 7-31
- [93] White, B. (2001): Understanding European Foreign Policy. Palgrave.
- [94] Wilms, F. (2001): Systemorientiertes Management. Franz Vahlen Verlag. München.
- [95] Wimmer H. (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat. Parteien. Öffentlichkeit. Böhlau Wien.
- [96] Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main.
- [97] Zürn, M. (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.

Nomenclature

Art. Artikel

EUV Vertrag über die Europäische Union (auch Vertrag von Maastricht genannt)

IB Internationale Beziehungen

AStV Ausschuss der Ständigen Vertreter

CIVCOM Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

COREU Corrspondance Européenne

EGKS Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Montanunion

EG Europäische Gemeinschaft

EPG Europäische Politische Gemeinschaft

EPZ Europäische Politische Zusammenarbeit

EU Europäische Union

EVG Europäische Verteidigungsgemeinschaft

EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EDD Europäischer Diplomatischer Dienst

EuGH Europäischer Gerichtshof

EUMS Europäischer Militärstab

EP Europäisches Parlament

EEAS European External Action Service

GASP Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

MLG Multi-level governance

NATO North Atlantic Treaty Organization, auch: Nordatlantikvertrag-Organisation

P(S)K bis Nizza Politisches Komitee, danach Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

PJZS Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

RAA Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen

SAL Sonderausschuss Landwirtschaft

VSM Viable System Model

WÜD Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen

Abbildungsverzeichnis

1.1	Schematische Darstellung des politischen Systems nach Easton Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Easton_System_of_political-life.PNG	34
1.2	Schematische Darstellung der Faktoren einer Systemanalyse Quelle: http://is.uni-sb.de/studium/handbuch/system/	38
1.3	Regelkreis Quelle: www.horstkaesmacher.de/Wachstums-Dateien/image004.jpg	42
1.4	Schematische Darstellung eines Regelkreises Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Regelkreis.JPG	43
1.5	Weiteres Beispiel zur Visualisierung eines Regelkreises Quelle: http://www.vetmed.fu-berlin.de/v/nhv/preview/preview-bilder/Regelkr.jpg	45
1.6	Schematische Darstellung des <i>Viable System Model</i> Quelle: www.managementkybernetik.com	51
1.7	Zerlegung eines Lichtstrahls in seine Spektralfarben mit einem Prisma Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Prism_rainbow_schema.png	54
2.1	Das Säulenmodell der EU Quelle: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title= Bild: Saeulenmodell_EU .svg&filetimestamp=20080610172234	66

2.2	Schematische Darstellung Europäischer Außenpolitik nach dem Reformvertrag	
	Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005. . . .	70
2.3	Schematischer Überblick der aktuellen GASP-Institutionen und Strukturen	
	Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005. . . .	72
2.4	Empfängerstaaten von Entwicklungshilfe der EU	
	Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:EU_-_Entwicklungshilfe.png	90
2.5	Policy-making Strukturen im aktuellen System Europäischer Außenpolitik	
	Quelle: International Crisisgroup (2005): EU Crisis Response Capabilities Revisited. Europe Report No. 160. 17 January 2005. . . .	99

Ich habe mich nach bestem Wissen und Gewissen bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen, um ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder einzuholen. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich höflichst um Meldung bei mir.

Abstract

Mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde nach dem Zweiten Weltkrieg das Fundament westeuropäischer Integrationsbestrebungen gelegt und der erste institutionelle Rahmen für eine Europäische Einigung geschaffen. Seit der Gründung der EGKS ist die Entwicklung europäischer Integration sowohl vertikal (institutionelle Vertiefung), als auch horizontal (aktuell zählt die EU 27 Mitgliedstaaten) vorangeschritten und ist aufgrund ihres beispiellosen *sui generis*-Charakters ein Phänomen, das eine große Bandbreite an Wissenschaftsdisziplinen beschäftigt. Die fortschreitende Integration der EU hat mit der Zeit dazu geführt, dass sich die erweiterte Verantwortung und Rolle sowie das (primär wirtschaftliche) Gewicht der EU auf dem internationalen Parkett immer mehr herauskristallisierten und somit das europäische Selbstverständnis herausforderten. Bestrebungen nach einer intensiveren politischer Integration hat es schon immer gegeben, aber besonders die Bereiche der Außen- und Verteidigungspolitik als dem Reservat der Exekutive und der quasi letzten Bastion nationalstaatlicher Souveränität schlechthin, haben sich als ausgesprochen integrationsresistent erwiesen. Trotzdem ist es zu einer Vertiefung politischer Zusammenarbeit gekommen, die mit dem Vertrag von Maastricht in der zweiten (intergouvernementalen) Säule der EU, namentlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), vertraglich festgelegt worden ist. Diese sollte die Qualität der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen gewährleisten. Die Säulenarchitektur hat aber hauptsächlich zu einer Fragmentierung der Zuständigkeiten und Kompetenzen innerhalb der EU geführt und somit eine gemeinsame Koordination und Steuerung europäischer Außenbeziehungen nachhaltig erschwert. Das hat im Laufe der Jahre zwangsläufig zu einem Wirkungsverlust und Effizienzproblem europäischen Außenhandelns geführt. Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, dass eine Analyse

Europäischer Außenbeziehungen/-politik ein besonders komplexes Vorhaben ist, bei dem es zu einer membranartigen Verschiebung und Überlappung von Grenzen mehrerer Disziplinen kommt. Traditionelle Analysekonzepte aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen sind nicht uneingeschränkt auf das komplexe Mehrebenensystem der EU anwendbar und verlangen so nach neuen Denkansätzen und Zugängen, welche die verschachtelten Verflechtungen bei der Gestaltung Europäischer Außenpolitik würdigen und modellieren können. Die Komplexität der Europäischen Außenpolitik stellt aber nicht nur für den akademischen Zugang eine Herausforderung dar. Vielmehr ist sie in der politischen Realität ein großes Hindernis bei der Umsetzung des Kohärenzgebotes der Europäischen Union. Die *Institutionen-Architekten* sahen zur Verbesserung der Steuerfähigkeit schon spätestens seit dem gescheiterten Verfassungsvertrag einen eigenen Außenminister für die Europäische Union vor, der bei seiner Arbeit durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt werden sollte. Auch nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages und der ungewissen Zukunft des Vertrags von Lissabon nach dem negativen Referendum der Iren, herrscht dennoch Einigkeit darüber, dass die EU einen eigenen diplomatischen Dienst braucht, um die Kohärenz Europäischer Außenpolitik gewährleisten zu können. Vor diesem Hintergrund möchte ich die Europäische Außenpolitik anhand eines systemorientierten-kybernetischen Ansatzes modellieren und untersuchen, welche Steuer- und Koordinationsleistung die Institution der Diplomatie im Europäischen Mehrebenensystem Europäischer Außenpolitik beitragen könnte.

LEBENS LAUF

Markus Oliver Gruber

Geburtsdatum: 10.06.1984
Geburtsort: Graz
Alserstrasse 34/27
1090 Wien
T +43 650 2131412
F +43 316 691219
E maxl.gruber@gmail.com

AUSBILDUNG

- BG Carnerigasse, Graz – Maturajahrgang 2002
Präsenzdienst; Graz – Oktober 2002 bis Juni 2003
- Universität Wien – Politikwissenschaft seit 2003
- Universität Linz – Rechtswissenschaften seit 2005
- Universiteit Antwerpen – Politische Wissenschaften und Internationale Beziehungen im WS 2006/07
- Wirtschaftsuniversität Wien – Internationale Betriebswirtschaft und Wirtschaftsrecht seit WS 2008/09

BERUFLICHE ERFAHRUNGEN

Berufspraktikum als Webredakteur im Bereich „Zielgruppenmanagement und Neue Medien“ im Rahmen der Nationalratswahl 2008 – August bis September 2008

Berufspraktikum in der Österreichischen Botschaft zum Königreich Belgien; Brüssel – Juli bis Oktober 2007

Berufspraktikum im Brüsseler Büro von Abg. z. Europäischen Parlament Mag Othmar Karas; Brüssel – Oktober bis Dezember 2005

Berufspraktikum, Rechtsabteilung OMV AG; Wien – September 2005

Berufspraktikum, Personalabteilung Austrian Airlines, Wien – Juli 2005

Newsclipping & Morgenredaktion, Metacommunication International; Wien – Dezember 2004 bis Juni 2005

Berufspraktikum, Abteilung Presse & Medien ÖVP Bundespartei zentrale; Wien – Oktober 2004

Mitarbeiter im Präsidentschaftswahlkampf „Team Benita-Ferrero-Waldner“, Wien – Frühling 2004

Ferialarbeit, Österreichische Post AG; Graz – Sommer 2002

Ferialarbeit, Baufirma Schneeberger; Graz – Sommer 2001

Ferialarbeit, AVL List GesmbH; Graz – Sommer 2000

SPRACHEN

Deutsch Muttersprache
Englisch Fließend in Wort und Schrift
Niederländisch Fließend in Wort und Schrift
Französisch Sehr gute Kenntnisse
Latein Grundkenntnisse