

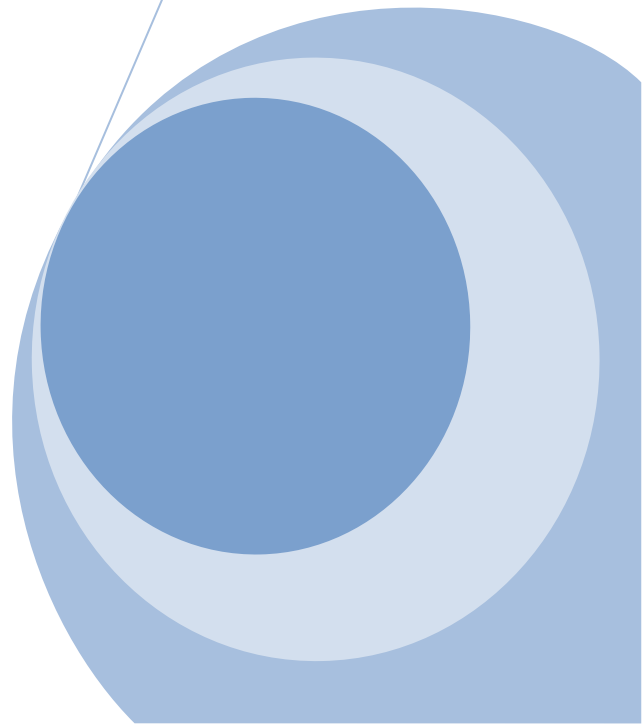
# **Beatrice Schimmang**

## **Die Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie**

als Beitrag zu einer kohärenteren Außen- und Sicherheitspolitik der EU

**Tübinger Arbeitspapiere  
zur Integrationsforschung**

**TAIF Nr. 3/2009**



## **Über die Autorin**

Beatrice Schimmang hat im Jahre 2009 den Studiengang Master of European Studies an der Universität Tübingen mit Unterstützung des Walter-Hallstein-Programms der Landesstiftung Baden-Württemberg erfolgreich abgeschlossen. Davor studierte sie an der Hochschule Harz für angewandte Wissenschaften (FH) und erlangte den akademischen Grad der Europäischen Diplom-Verwaltungsmanagerin (FH). Außerhalb Ihres Studiums hat sie als Praktikantin für das Institut für Europäische Politik in Berlin, für das Europabüro des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in Brüssel sowie für die Deutsch-Französische Industrie- und Handelskammer in Paris gearbeitet.

## **About the author**

Beatrice Schimmang successfully graduated from the University of Tübingen with a Master of European Studies in 2009 supported by the Walter-Hallstein-Program of the Landesstiftung Baden-Württemberg. She studied at the Hochschule Harz European Public Administration. She has previously worked as an intern for the Institute for European Politics in Berlin, for the German Association of Towns and Municipalities in Brussels, and for the German-French Chamber of Industry and Commerce in Paris.

## **Zusammenfassung**

Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelte sich seit ihrer Einrichtung als Zweite Säule der Europäischen Union 1992 zu einem viel diskutierten Thema in der wissenschaftlichen Landschaft. Die Mitgliedstaaten haben bis heute große Probleme, einen kohärenten Rahmen für die Gemeinschaftssäule und den intergouvernementalen Zweiten Pfeiler zu schaffen. Der Lissabonner Vertrag reflektiert die nächste Möglichkeit, um den Dualismus in der europäischen Außenpolitik zu überwinden. Durch einen Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sollen die beiden verschiedenen Regime miteinander verbunden werden, um das Profil der EU in der internationalen Arena zu stärken. Dabei wird er oder sie von einem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Der Kern dieser Arbeit besteht aus einer historisch-institutionalistischen Analyse dieses Dienstes. Sie basiert auf der Annahme, dass die Entwicklung des EAD von pfadabhängigen Prozessen geprägt sein wird. Nachdem die historische Entwicklung der europäischen Außenpolitik und die wissenschaftlichen Sichtweisen über den zukünftigen EAD aufgezeigt werden, folgt, basierend auf den historisch-institutionalistischen Annahmen von Paul Pierson, die Analyse des EAD. Ziel ist es, sowohl die wissenschaftliche Literatur zu bewerten als auch zukünftige Entwicklungspotentiale dieses Dienstes einzuschätzen.

## **Abstract**

Since its constitution as the second pillar of the European Union in 1992, the European Foreign and Security Policy (CFSP) has become a much discussed topic in the scientific landscape. Yet, until today member states face major problems in providing a cohesive framework combining the Community pillar and the intergovernmental second pillar. The Lisbon Treaty reflects the next opportunity to overcome the dualism in the European Foreign Policy. The two different regimes should be combined through a European Union High Representative in order to raise the EU's profile in the international arena. He or she will be supported by a European External Action Service (EEAS). The core of this paper consists of an historical-institutionalist analysis of this Service. It is based on the assumption that the development of the EEAS is influenced by path-dependent processes. After pointing out the development of the European Foreign Policy and the scientific perspectives about the future EEAS, an analysis is provided based on historical-institutionalist assumptions by Paul Pierson. The aim is to evaluate the scientific literature and to assess future potentials for developing this Service.

Prof. Dr. Gabriele Abels  
Arbeitsbereich Innen- und EU-Politik  
Institut für Politikwissenschaft  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen  
Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen  
Telefon: +49 (0)7071 29-78369  
Fax: +49 (0)7071 29-2417  
E-mail: [gabriele.abels@uni-tuebingen.de](mailto:gabriele.abels@uni-tuebingen.de)  
Homepage: <http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/portal/TAIF/>

Copyright: Prof. Dr. Gabriele Abels  
Tübingen 2009  
Herausgeber: Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann  
Redaktion: Jennifer Burtz

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der TAIF-Redaktion veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert! – darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
1. Einleitung	4
2. Theoretischer Bezugsrahmen: Der historische Institutionalismus	5
2.1 Institutionen zwischen Stabilität und Wandel	6
2.2 Institutionelle Loslösung von mitgliedstaatlicher Kontrolle	7
2.3 Erschwerte Kontrollübernahme	9
3. Entwicklung europäischer Außenpolitik: gewollte Kohärenz im internationalen Umfeld	11
3.1 Von der EVG bis zur vertraglichen Verankerung der EPZ	11
3.2 Der Vertrag von Maastricht und die Jugoslawienlektion	13
3.3 Von Amsterdam über die ESVP nach Nizza	14
3.4 Vertragsbestimmungen des Reformvertrages	16
4. Der EAD – Schnittstelle für eine kohärentere und effizientere europäische Außenpolitik im 21. Jahrhundert	19
4.1 Ergebnisse des EAD-Fortschrittberichtes und des Solana/Barroso-Plans	19
4.2 Minimalistische vs. maximalistische Ansätze	20
4.3 Das EAD-Personal als <i>corps diplomatique</i>	21
4.4 Unionsdelegationen als integraler Bestandteil des EAD	22
4.5 Der EAD im Umfeld der europäischen außenpolitischen Akteure	23
4.6 Ausgewählte wissenschaftliche Ratschläge zur zukünftigen Vorgehensweise	24
5. Institutionalistische Einordnung des EAD in das Umfeld europäischer Außenpolitik	26
5.1 Europäische Außenpolitik - history matters	26
5.2 Entwicklungspotential des EAD	31
5.2.1 Die Eigenständigkeit europäischer Außenpolitikakteure	31
5.2.2 Unerwartete Konsequenzen und begrenzter Zeithorizont	36
5.2.3 Präferenzenwechsel	37
5.3 Kontrollambitionen der Mitgliedstaaten	38
6. Fazit und Ausblick	40
7. Literaturverzeichnis	41
8. Anhang	45

**Abkürzungsverzeichnis**

AA	Assoziationsabkommen
AIDCO	EuropeAid Co-operation Office
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	afrikanische, karibische und pazifische Entwicklungsländer
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
CIVCOM	Komitee für zivile Aspekte des Krisenmanagements
GD	Generaldirektion(en)
GD ECHO	GD für humanitäre Hilfe
GD RELEX	Generaldirektion für Außenbeziehungen (relations extérieures)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EDP	European Diplomatic Programme
EDTI	European Diplomatic Training Initiative
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUMC	Europäischer Militärausschuss
EUMS	Europäischer Militärstab
EUPM	European Union Police Mission
EUSB	Europäische/r Sonderbeauftragte/r
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft(en)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HV/GS	Hoher Vertreter (für die GASP) / Generalsekretär
HVU-ASP	Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PK	Politisches Komitee
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SitCen	EU-Lagezentrum

VVE  
WEU

Vertrag über eine Verfassung für Europa  
Westeuropäische Union

## 1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) bezeichnet sich als Zivilmacht und ihr Ziel ist es, durch die Verrechtlichung internationaler Beziehungen aktiv an der Lösung von weltweiten Konflikten und Problemen zu partizipieren (Fröhlich 2008: 20). Einzelne Mitgliedstaaten sind heute nicht mehr in der Lage, den gleichen internationalen Einfluss wie die EU als global handelnder Akteur auszuüben, wenn es heißt, mit aufstrebenden (Regional-)Mächten wie dem Iran oder Indien über nukleare Nichtverbreitung zu verhandeln (Heusgen 2005: 388).<sup>1</sup> Die Übernahme dieser weltweiten Verantwortung wird einerseits von der internationalen Gemeinschaft zunehmend gefordert, andererseits steht dem internationalen Gestaltungsanspruch die oft kritisierte europäische Außenpolitik gegenüber. Europäische Außenpolitik erstreckt sich in diesem Kontext sowohl auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU als auch auf die außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) (Fröhlich 2008: 12, 22). Der europäischen Außenpolitik mangelt es am fehlenden Willen der Staaten, zu Gunsten einer intensiveren Zusammenarbeit nationale Souveränität aufzugeben. Daraus resultieren Kohärenz- und Effizienzprobleme (Fröhlich 2008: 134), die sich in Koordinationsschwierigkeiten und institutioneller Fragmentierung auf der EU-Ebene äußern (Rayner 2005: 4-5). Der dafür verwendete Begriff des Dualismus führt zu Situationen, in denen z.B. die Europäische Kommission außenwirtschaftliche Beziehungen mit einem Drittstaat etabliert, unbeachtet der im Ministerrat erfolgten GASP-Beschlüsse (Fröhlich 2008: 136), sodass die einheitliche Präsenz der EU nicht immer gewährleistet wird.

Dieses Kohärenzdefizit auf der EU-Ebene macht eine verbesserte Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der Kommission in der Ersten Säule und dem Rat in der Zweiten Säule notwendig (Heusgen 2005: 337), zumal es als horizontales Kohärenzprinzip in Art. 3 EUV (Vertrag über die Europäische Union) vertraglich verankert ist. Demnach sollen die EU-Maßnahmen in einem „einheitlichen institutionellen Rahmen“ (Art. 3 Abs. 1 EUV, kons. Nizza-Fassung) erlassen werden, um die Kohärenz und Kontinuität zu sichern. Auf die europäische Außenpolitik bezogen bedeutet diese Bestimmung, dass alle von der EU „ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik“ (3 Abs. 1 EUV, kons. Nizza-Fassung), kohärent zu gestalten sind. Für die Erfüllung dieses Kohärenzprinzips sind sowohl die Kommission als auch der Rat verantwortlich.

Dagegen lassen sich auch positive Entwicklungen der europäischen Außenpolitik feststellen. Die EU pflegt umfassende handels- und entwicklungspolitische Beziehungen mit Drittstaaten, wird zunehmend als einheitlicher Akteur betrachtet (Fröhlich 2008: 15) und nimmt besonders seit Ende der 90er Jahre Verantwortung auch außerhalb Europas wahr, indem sie z.B. EU-Truppen in den Kongo (2004) entsendete (Heusgen 2005: 336). Letztlich gelingt es ihr, die GASP-Politiken mit den außenpolitischen Maßnahmen der Ersten Säule besser zu verknüpfen.

Die Verlinkungen bestehen, dennoch hat der Konvent zur Zukunft Europas (2002/03) einen großen Bedarf gesehen, die GASP-Politiken mit denen der EG besser zu verbinden (Cameron/Spence 2004: 124), auch um das vielschichtige europäische Außenpolitikgeflecht transparenter und kohärenter zu gestalten (Fröhlich 2008: 14). Damit letztlich der Art. 3 EUV eingehalten wird, soll das Amt des

---

<sup>1</sup> Das gilt auch für die großen Länder Frankreich, Großbritannien und Deutschland; vgl. Heusgen 2005: 388.



Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP)<sup>2</sup> und ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) geschaffen werden,<sup>3</sup> der einerseits den HVU-ASP unterstützen und andererseits als zukünftiges Verbindungsstück zwischen der Ersten und Zweiten Säule fungieren soll (Faleg 2008: 16f.). Die Einrichtung des EAD soll nicht nur die Kohärenz verbessern, indem er die konkurrierenden Bürokratien des Rates und der Kommission verbindet (Spence 2006: 356), sondern er soll zudem europäische diplomatische Strukturen auf der EU-Ebene ausbilden und international zur Anwendung bringen (Rayner 2005: 6).

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das Kohärenz- und Effektivitätsproblem der europäischen Außenpolitik, welches durch den EAD gelöst werden soll. Die Frage, die sich bei der Einrichtung des EAD stellt, ist, ob er trotz der unterschiedlichen Systeme des Ersten und Zweiten Pfeilers und trotz der daraus resultierenden Konflikte zwischen Kommission und Rat in der Lage sein wird, die europäische Außenpolitik derart zu verbessern, dass die Union das internationale Weltgeschehen maßgeblich beeinflussen kann. Bevor es zu einer Präzisierung der Fragestellung kommt, gilt es im Folgenden den theoretischen Bezugsrahmen aufzuzeigen, mit dessen Hilfe der mögliche zukünftige EAD-Entwicklungsweg analysiert wird.

## 2. Theoretischer Bezugsrahmen: Der historische Institutionalismus

Die Analyse der EAD-Konstruktion und der europäischen Außenpolitik, als seine zukünftige Wirkungsumgebung, erfolgt aus der Perspektive der historisch-institutionalistischen Annahmen Paul Piersons. Um die Kommission als international bedeutenden Akteur besser zu erfassen, wird zusätzlich das *principal-agent*-Modell von Mark Pollack angewendet.

Die Kernaussage des historischen Institutionalismus lautet, dass besonders zwischen den Momenten europäischer Vertragsänderungen EU-Institutionen ein Eigenleben entwickeln, welches die Präferenzen der Mitgliedstaaten und damit die Politikergebnisse beeinflusst (Pollack 1996: 429). Die Institutionen selbst entstehen durch zwischenstaatliche Verhandlungen der Staaten (Kohler-Koch u.a. 2004: 286). In diesem Punkt bedient sich der Institutionalismus intergouvernementaler Elemente, nachdem die Mitgliedstaaten die zentralen Akteure bei der Schaffung von Institutionen sind (Pierson 1996: 157). Diese Autorität ist nach institutionalistischer Sichtweise keine ausschließliche Macht, denn Institutionen wirken auf ihre Erschaffer zurück, sodass sie auf ihre eigenen folgenden institutionellen Veränderungen – auf Grund der Beeinflussung mitgliedstaatlicher Interessen – wirken (Pollack 1996: 430). Die Annahme, dass Präferenzen der Mitgliedstaaten durch externe Faktoren (Institutionen, aber auch Ereignisse) beeinflusst werden, die ihr Handeln einschränken (Fröhlich 2008: 29), spiegelt die rationale Variante des historischen Institutionalismus wider, die dieser Arbeit zu Grunde liegt (Kohler-Koch u.a. 2004: 286).<sup>4</sup> Dass Pierson den Institutionen diese Gestaltungsmacht zuschreibt, drückt sich zudem darin aus, wie er Institutionen definiert. Er bezieht sich auf formale politi-

<sup>2</sup> Die in der vorliegenden Arbeit genannten Ämter können sowohl von Frauen als auch von Männern bekleidet werden. Auf Grund der Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form benutzt.

<sup>3</sup> Für den HVU-ASP galt im Verfassungsvertrag noch die Bezeichnung des Außenministers für die EU. Vgl. Lieb/Maurer 2007: 7.

<sup>4</sup> Die kognitive Richtung setzt dagegen den Schwerpunkt auf die Auswirkungen von Ideen auf die Präferenzen der Staaten; vgl. Kohler-Koch u.a. 2004: 286.

sche Institutionen und definiert diese „as the codified rules of political contestation“ (Pierson 2004: 104).

Neben intergouvernementalen Aspekten greift Pierson zusätzlich auf funktionalistische Annahmen zurück, nachdem Institutionen den Interessen ihrer Erschaffer dienen. Folglich liefert eine Institution ein bestimmtes Ergebnis, weil die Staaten für diese Institution die Erfüllung einer Funktion, die das Ergebnis hervorbringt, vorgesehen haben. Er findet diesen Ansatz wichtig, weil er die Eigenschaften supranationaler Institutionen untersucht. Gleichzeitig hält Pierson diese Annahme für ungeeignet, weil es einen beachtlichen Unterschied zwischen den erwarteten und tatsächlichen Ergebnissen gibt. Grund dafür ist die Zeitdimension (Pierson 2004: 105-107ff.). Um die Funktionsweisen von Institutionen zu verstehen, ist es daher für InstitutionalistInnen essentiell, die damit verbundenen Prozesse über Jahre, Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte zu verfolgen. Die Betrachtung der Geschichte führt zur Berücksichtigung pfadabhängiger Prozesse, welche durch selbstverstärkende Dynamiken bzw. positive Rückkopplungsprozesse geprägt sind (Pierson/Skocpol 2002: 5f.) und im Folgenden präzisiert werden.

## 2.1 Institutionen zwischen Stabilität und Wandel

Ein wichtiger Bestandteil des historischen Institutionalismus ist das Konzept der Pfadabhängigkeit, welches auf die Ökonomen W. Brian Arthur und Paul A. David zurückgeht (vgl. Beyer 2005: 7). Arthur verdeutlichte, dass bei der Wahl von mehreren Möglichkeiten die Entscheidung nicht immer auf die effizienteste Option fällt und jeder Schritt entlang eines Pfades Konsequenzen erzeugt, die die Attraktivität erhöht auf diesem Pfad zu bleiben (Arthur 1996: 102). Dabei ist das anfängliche Ereignis von Bedeutung (die Wahl der Option), weil es Vorgänge auslösen kann, die sich wiederholen, auch wenn das ursprünglich auslösende Ereignis nicht mehr existiert (Pierson 2000: 263). Die gewählte Alternative steigert durch die häufige Anwendung und Verbreitung ihren Nutzen (Beyer 2005: 7), wodurch sich wiederum die Kosten für den Pfadwechsel im Zeitverlauf erhöhen (Pierson 2004: 19). Die selbstverstärkenden Prozesse, die Wiederholungsmechanismen auslösen, bezeichnet Arthur als *increasing returns* (Arthur 1996: 100). Pfadabhängigkeit tritt somit stets in Verbindung mit Selbstverstärkungsprozessen auf. Bleibt die gewählte Alternative über einen gewissen Zeitraum bestehen, wird es zunehmend schwieriger den Pfad zu verlassen, wodurch *lock-in*-Vorgänge auftreten können. Langfristig ist der Nutzen, den der Pfad erzeugt, geringer als der einer früher zur Verfügung stehenden Option, weil nicht immer die effizienteste Wahl erfolgte (Pierson 2004: 18, 21).

Arthur hat vier Bedingungen aufgestellt, die Selbstverstärkungsprozesse bzw. Wiederholungsmechanismen erzeugen (Arthur 1996: 103). Diese werden von Pierson wie folgt interpretiert: Hohe Gründungskosten führen dazu, dass Akteure in der gewählten Alternative bleiben und investieren. Durch Lerneffekte erlernen die Akteure, die Option effizient zu nutzen, was den Ertrag erhöht. Koordinierungseffekte bezwecken, dass die gewählte Maßnahme auch von anderen Akteuren angewendet wird, wodurch sie sich verbreitet. Letztlich sorgen adaptive Erwartungen dafür, dass Akteure ihre Aktivitäten in dem Sinne verfolgen, dass sich ihre Erwartungen an zukünftige Entwicklungen erfüllen (Pierson 2000: 254). Der Ökonom Douglass North stellte als erster fest, dass diese Bedingungen für die Auslösung selbstverstärkender und somit pfadabhängiger Prozesse auf Institutionen übertragbar sind und untermauerte, dass institutionelle Entwicklung der Selbstverstärkung unterliegt (North 1990: 95).

Auch Pierson sieht in den Selbstverstärkungsprozessen die Basis für pfadabhängige Entwicklungen. Institutionen erzeugen Erwartungssicherheit durch adaptive Erwartungen und mit fortwährendem Bestand entsteht das Bedürfnis ihrer Erhaltung. Sowohl die hohen Startkosten als auch die Lern- und Koordinierungsprozesse betrachtet Pierson bei allen Institutionen als gegeben (Beyer 2005: 10). Weiterhin untermauert Pierson lang andauernde Prozesse. Die vollständigen Auswirkungen von Ergebnissen eines *critical juncture*, die selbstverstärkende bzw. pfadabhängige Prozesse auslösen, werden womöglich erst im Zeitverlauf erkennbar, weil Selbstverstärkungsprozesse langfristig ihre vollständige Wirkung entfalten, was es wiederum erschwert, die Ursachen und Konsequenzen von *critical juncture* zu identifizieren (Pierson 2004: 95).

In Verbindung mit Selbstverstärkungsprozessen sind weiterhin Aspekte des Timings und der Sequenzierung von Bedeutung. Wenn pfadabhängige Prozesse einsetzen, dann hat die Reihenfolge der Ereignisse einen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse. Frühere Ereignisse sind bedeutender als spätere, weil sie den Pfad festlegen. Sie können nicht gelöscht werden, sondern wirken auf zukünftige Entscheidungen (Pierson 2004: 18f., 55). Dasselbe Ereignis, z.B. ein exogener Schock wie eine Wirtschaftskrise, hat unterschiedliche Auswirkungen abhängig davon, wann es in der Sequenz auftritt (Pierson 2000: 264). Kleine Ereignisse können große Konsequenzen haben, während große Ereignisse nicht so weit reichende Folgen auslösen (Pierson 2004: 45). Denn entsteht ein *lock-in* bzw. ist eine Stabilität erreicht, dann können bereits kleine Ereignisse weitgehende Konsequenzen für die Verwendung einer Option mit sich bringen, weil der beschrittene Pfad leicht anfällig ist, sich zu verstärken (Beyer 2005: 7). In diesem Zusammenhang verweist Pierson auf Interaktionseffekte (*interaction effects*), bei denen z.B. die Folgen einer früheren Ereignissequenz mit einem neuen Ereignis zusammentreffen (Pierson 2004: 55, 67).

Pierson betont weiter, dass Pfade enden können, wenn Verstärkungsprozesse unterbleiben oder Gegenmechanismen eintreten. Pfadabhängige Institutionalisierung bedeutet nicht, dass geschaffene Strukturen unveränderlich sind, sondern, dass Pfadabweichungen und -wechsel lediglich begrenzt auftreten, weil frühere nicht gewählte Möglichkeiten in der Gegenwart und Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen (Beyer 2005: 11). Selbstverstärkungsmechanismen können Ergebnisse oder Institutionen sehr beständig werden lassen (institutionelle Stabilität; vgl. Pierson 2004: 77). Extrem stabile Institutionen und unumstößliche *lock-ins* sind allerdings unrealistisch. Ein Pfad kann beendet werden, wenn die Vorteile groß genug sind, die Transaktionskosten gering sind oder wenn negative adaptive Erwartungen entstehen, welche die selbstverstärkenden Effekte auflösen oder umkehren. Allerdings begünstigen lang andauernde Stabilitäten tendenziell hohe Änderungsbarrieren (Beyer 2005: 15f., 19).

Nachdem die wichtigsten Merkmale der Pfadabhängigkeit dargestellt wurden, steht im Folgenden die Betrachtung von Dynamisierungsprozessen von Institutionen, auf denen der Schwerpunkt der Arbeit liegt, im Mittelpunkt.

## 2.2 Institutionelle Loslösung von mitgliedstaatlicher Kontrolle

Trotz der anfänglichen Vorrangstellung der Mitgliedstaaten entstehen Lücken in der Fähigkeit der Staaten, die weitere Entwicklung von EU-Institutionen zu kontrollieren. Dabei fördert die Pfadabhängigkeit sowohl die Entstehung von Kontrolllücken als auch die Schwierigkeit, diese wieder zu schließen (Pollack 1996: 441). Pierson nennt vier Gründe für die Entstehung von Kontrolllücken, zu denen die eigenständigen Handlungen der europäischen Institutionen, der begrenzte Zeithorizont der Ent-

scheidungsträger, die Wirkungsfähigkeit unerwarteter Konsequenzen und die Möglichkeit des Präferenzenwechsels bei den Staats- und Regierungschefs gehören (Pierson 1996: 126, 131f.): institutionelle Eigenständigkeit, begrenzter Zeithorizont, unerwartete Konsequenzen und Präferenzwechsel.

Ausgangspunkt für den Faktor *institutionelle Eigenständigkeit* bilden an dieser Stelle die Ansichten Pollacks über das *principal-agent*-Modell. Nach dem *principal-agent*-Modell haben die Prinzipale (Mitgliedstaaten) Institutionen (Agenten) geschaffen, damit sie an diese Aufgaben übertragen können (Pierson 1996: 129). Demnach überwachen Institutionen, dass die Mitgliedstaaten Vertragsverpflichtungen einhalten und helfen bei der Interpretation und Umsetzung der Vertragsbestimmungen (Pollack 1996: 436). Nach historisch-institutionalistischem Verständnis sind Institutionen jedoch keine passiven Instrumente der Mitgliedstaaten. Sie entwickeln eigene Ressourcen, um ihren Einflussbereich zu vergrößern (Pierson 1996: 132). Wenn z.B. die Kommission ihre Aufgaben erfüllt, müssen es nicht unbedingt solche sein, die sie von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen hat (Pollack 1996: 434). Die Kommission verfügt über Möglichkeiten, eigene Ressourcen zu generieren bzw. zu mobilisieren und dadurch auf die Prinzipale einzuwirken.

Für die Kommission sind zwei Dinge von Bedeutung: ihre Funktion als Agenda Setter und als Prozessmanager. Das Agenda Setting bedeutet eine Quelle der Macht, weil die Kommission darüber entscheidet, welche Vorschläge gemacht werden. Diese Autorität ist nicht grenzenlos. Die Kommission würde z.B. keine Vorschläge verbreiten, die sich gänzlich gegen die Interessen der Mitgliedstaaten richten (Pierson 1996: 133). Pollack unterscheidet zwischen formellem und informellem Agenda-Setting. Das formelle Agenda-Setting bezieht sich auf das Initiativrecht der Kommission. Es wird durch Regeln bestimmt und besonders durch das Recht der Akteure, Legislativvorschläge einzubringen. Einfluss über das Vorschlagsrecht auszuüben ist vor allem dann gegeben, wenn die Abstimmungsregeln dem Mehrheitsprinzip folgen und Änderungsregeln restriktiv sind, sodass der Vorschlag leichter anzunehmen als zu ändern ist (Pollack 1996: 451). Informelles Agenda-Setting umfasst die Fähigkeit, die Agenda durch Verbreitung von Ideen zu ungeklärten bzw. offenen Fragen zu beeinflussen. Die Kommission identifiziert damit Politikprobleme und präsentiert Lösungsvorschläge. Diese Funktion ist besonders nützlich, wenn politische Entscheidungsträger auf Grund von asymmetrischer Informationsverteilung und Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen Schwierigkeiten haben, Herausforderungen zu erkennen und geeignete Lösungen zu skizzieren (ebd.: 448ff.).

Der zweite wichtige Faktor für die Kommission ist ihre Funktion als Prozessmanager. Der Politikgestaltungsprozess auf europäischer Ebene ist sehr stark von Regulierungen geprägt, die kompliziert sind und dadurch Koordinierung sowie Expertenwissen erfordern, was die Kommission bereitstellt und dadurch an Einflussbereich gewinnt (Pierson 1996: 133). Die Kommission hat letztlich eine bedeutende exekutive Funktion bei der Durchführung von EU-Politiken (z.B. durch die Verwaltung der Strukturfonds). Diese Aufgaben, die die Kommission als Agent übernimmt, führen zu einer Unabhängigkeit, die es ihr erlaubt, eine eigene Politikagenda aufzustellen und zu verfolgen (Pollack 2003: 87f.).

*Begrenzte Zeithorizonte* der Entscheidungsträger führen dazu, dass langfristige institutionelle Konsequenzen ein Nebenprodukt der Aktionen sind, die auf Grund kurzfristiger politischer Überlegungen unternommen wurden (Pierson 2004: 112). Viele Auswirkungen getroffener Entscheidungen, besonders bei komplexen und umfassenden Reformen, werden erst auf lange Sicht wirksam. Dahingegen sind politische Entscheidungsträger kurzfristig orientiert (Pierson 1996: 135), wodurch „Langzeitfunktionen“ von Institutionen vom ursprünglichen Zweck, den sie erfüllen sollten, abweichen

(Pierson 2004: 113). Staaten einigen sich folglich auf institutionelle Reformen, die langfristig zu Kontrollverlusten führen können (Pollack 1996: 441). Entscheidungsträger handeln nur nach langfristigen Überlegungen, wenn sie geeignet sind, ihre Machtposition zu stützen (Pierson 1996: 135). Um kurzfristig orientierten Handlungen entgegenzusteuern, schließen Staats- und Regierungschefs *credible commitments* ab, mit denen sie Verpflichtungen eingehen, um sich selber vor ihren eigenem unbeachteten Handeln zu schützen (Pierson 2004: 113).

Selbst wenn Politiker langfristige Folgen in ihren Entscheidungen berücksichtigen, treten unerwartete Entwicklungen auf. *Unerwartete Konsequenzen* werden gefördert durch Komplexität. Ein komplexes politisches Umfeld stellt an die Entscheidungsträger höhere Anforderungen. In diesem Kontext können Zeit- und Informationsknappheit sowie die Notwendigkeit Aufgaben zu delegieren, die Entstehung unerwarteter Konsequenzen fördern (Pierson 1996: 136-137). Weiterhin führt steigende soziale Komplexität zu wachsenden Interaktionseffekten und wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den Akteuren (Pierson 2004: 115). Je enger die Politiken miteinander verwoben sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass Entscheidungen in einem Bereich zu unerwarteten Konsequenzen in einem anderen Gebiet führen (z.B. Binnenmarkt und Sozialpolitik) (Pierson 1996: 139). In diesem Rahmen können die Entscheidungsträger nicht erwarten, dass sie alle Auswirkungen ihrer Entscheidungen erfassen (Pierson 2004: 116), wodurch Kontrolllücken der Mitgliedstaaten wahrscheinlicher werden.

Die letzte Ursache für die Entstehung von Kontrolllücken ist der *Wechsel von Politikpräferenzen* der Staats- und Regierungschefs. Gründe dafür können sich ändernde Umstände oder neu auftretende Informationen sein (Pierson 1996: 141). Diese Veränderungen können die Funktionsweise politischer Institutionen verändern als auch die Problemwahrnehmung der Akteure, welche die vorherigen gewünschten institutionellen Effekte nun als problematisch oder unangemessen erachten. Gleichbedeutend sind Regierungswechsel, die neue Parteien in die Regierung bringen können, die wiederum Probleme anders bewerten (Pierson 2004: 120). Vereinbarungen, die getroffen wurden, können dadurch mit der Zeit von ihrem ursprünglichen Zweck abweichen, wodurch Institutionen gestärkt werden können, während die Staaten an Kontrolle verlieren.

### 2.3 Erschwerte Kontrollübernahme

Letztlich genügt es nicht, die Entstehungsgründe für Lücken aufzuzeigen, sondern es ist wichtig zu verdeutlichen, warum sie schwer zu schließen sind. Pierson nennt drei Gründe, die das Schließen bzw. Verkleinern aufgetretener Lücken erschweren: Institutionenresistenz, institutionelle Reformbarrieren, steigende Kosten

*Institutionen sind resistent gegen Veränderungen.* Sie nutzen ihre Kapazitäten, um den Kontrollen der Mitgliedstaaten zu entgehen, indem sie u.a. Informationsasymmetrien ausnutzen. Institutionen erzeugen weiterhin durch Pfadabhängigkeit ein stabiles Gleichgewicht. Wenn sich Akteure um dieses Gleichgewicht koordiniert haben, besitzen sie keinen Anreiz einseitig ihr Verhalten zu ändern. Institutionen sind deshalb sehr resistent, selbst wenn sich die Umgebung ändert. Pierson erachtet diese Barriere als weniger ausschlaggebend für die Widerstandsfähigkeit von Institutionen gegen Revisionen der Mitgliedstaaten. Die folgenden Revisionshindernisse können seiner Ansicht nach jeden Versuch, die Kontrolllücken zu verringern, vollständig abwehren (Pierson 2004: 140ff.). Aus diesem Grund werden nur diese zwei Gründe bei der Analyse aufgegriffen.

Die Rückgewinnung der Kontrolle wird vereinfacht, wenn Staaten Institutionen leicht neu gestalten können. Dabei sind sie sich darüber bewusst, dass womöglich folgende Regierungen das Institutionendesign oder die dazugehörigen Aufgaben verändern (Pierson 1996: 143-144). Deshalb haben sie ein Interesse daran, ihre Nachfolger zu binden. Da Akteure damit rechnen, dass ihre Rivalen die Kontrolle übernehmen, schaffen sie *institutionelle Reformhindernisse*. D.h. sie sichern ihr Handeln ab durch Regeln, die Vereinbarungen nur schwer umkehrbar machen (Pierson 2000: 262), weshalb Institutionen so geschaffen sind, dass sie nur unter hohem Aufwand reformierbar sind. Infolgedessen müssen EU-Vertragsrevisionen erhebliche Hürden überwinden: Einstimmigkeit und die Ratifikation in den Mitgliedstaaten (Pierson 1996: 143). Diese institutionellen Reformhindernisse verstärken die Schwierigkeiten, von einem Weg abzuweichen (Pierson 2000: 262), indem z.B. die Aufgaben der Institutionen auf die nationale Ebene rückverlagert werden, um die Kontrolle über Politikgestaltungsprozesse wiederzuerlangen.

Kosten reduzieren den Spielraum der Mitgliedstaaten. In der EG zeigt sich dieses Argument in der steigenden Unwahrscheinlichkeit von Ausstiegsdrohungen der Mitgliedstaaten. Auch wenn die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei sind, die Verträge zu zerreißen, verhindern die kontinuierlich *steigenden Austrittskosten* dieses Verhalten. Steigende Austrittskosten entstehen, wenn sich die Akteure an EU-Institutionen und Politiken anpassen (Pierson 1996: 144, 146), indem sie umfassende Verpflichtungen eingehen, in der Erwartung, dass die Regeln weiter bestehen. Sie investieren in den eingeschlagenen Pfad, indem sie z.B. geeignete Strategien und adaptive Erwartungen entwickeln. Diese Anpassungen beeinflussen das Kosten- und Nutzenverhältnis zu anderen wählbaren Varianten, welches durch diese Maßnahmen der Staaten mit der Zeit steigt, weil Wiederholungsmechanismen bzw. Selbstverstärkungsprozesse es maßgeblich erschweren, den Pfad zu wechseln, um Kontrolllücken zu schließen. Institutionelle Kontinuität bzw. Stabilität ist somit Ausdruck steigender Kosten, wenn auf andere Optionen zurückgegriffen werden könnte (Pierson 2004: 147-149).

Durch diese Eigendynamiken europäischer Institutionen, die Schwierigkeiten der Staaten, diese zu kontrollieren, sowie durch ihre Förderung durch pfadabhängige Prozesse lassen sich Entwicklungstendenzen für den EAD ableiten. Weiterhin kann mit den dargestellten theoretischen Annahmen die eingangs präsentierte Fragestellung, ob der EAD fähig sein wird, die europäische Außenpolitik trotz Kohärenz- und Effizienzprobleme maßgeblich zu verbessern, beantwortet werden. Wird diese Frage im Rahmen des historischen Institutionalismus gestellt, dann müsste sich die Etablierung des EAD, auf Grund pfadabhängiger Prozesse, aus der bisherigen geschichtlichen Entwicklung der europäischen Außenpolitik ableiten lassen. Außerdem würde sich sein Handlungsraum mit der Zeit erweitern, weil er nach institutionalistischer Sichtweise an Selbstständigkeit gewinnt, die seine anfangs schwache EAD-Position im EU-Gefüge ausgleicht. Der Anspruch der vorliegenden Arbeit besteht insofern darin, den EAD im Rahmen des historischen Institutionalismus einzubetten, um aus dieser Perspektive heraus Entwicklungstendenzen dieses Dienstes abzuleiten.

Der Untersuchungsrahmen des Beitrags bezieht sich auf die EU-Ebene. Die Betrachtung des EAD erfolgt im Kontext der Beziehungen zwischen der Kommission und dem Rat in der europäischen Außenpolitik, wodurch das Europäische Parlament (EP), der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) sowie größtenteils die nationalstaatlichen Außenpolitiken unberücksichtigt bleiben. Zusätzlich verläuft die Analyse entlang der Zweiten Säule, da es im Konvent vor allem darum ging, die GASP effizienter und kohärenter zu gestalten, um die Koordinierungsstrukturen im institutionellen EU-System zu verbessern (Faleg 2008: 3).

Im Folgend wird die Entwicklung der europäischen Außenpolitik in den Mittelpunkt gerückt, um den EAD später in den europäischen Integrationsprozess einordnen zu können. Ausgehend von den für diesen Beitrag bedeutenden Bestimmungen des Reformvertrages erfolgt dann sowohl die Darstellung der Vorarbeiten des EAD auf europäischer Ebene als auch eine Zusammenführung der wichtigsten wissenschaftlichen Beiträge über den Dienst, die zusammen mit der geschichtlichen Entwicklung der europäischen Außenpolitik den Ausgangspunkt bilden, mittels derer der EAD schließlich in den historischen Institutionalismus eingeordnet wird, um seine Entwicklungschancen theoriebasiert abzuleiten.<sup>5</sup>

Die Anwendung der Pfadabhängigkeit, als wichtiger Bestandteil des historischen Institutionalismus, auf die europäische Außenpolitik ermöglicht es, eine ungefähre Verortung des EAD im EU-System zu erkennen. Deshalb wird im Folgenden die geschichtliche Dimension der europäischen Außenpolitik im Kontext der Kohärenz herausgearbeitet.

### **3. Entwicklung europäischer Außenpolitik: Gewollte Kohärenz im internationalen Umfeld**

#### **3.1 Von der EVG bis zur vertraglichen Verankerung der EPZ**

Der erste Versuch eine westliche Sicherheitsgemeinschaft aufzubauen begann 1950 mit der Vorstellung des Pleven-Plans durch den französischen Ministerpräsidenten René Pleven (Clemens u.a. 2008: 108). Ziel war es, neben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu errichten (Fröhlich 2008: 81). Als Auslöser dieser Idee galten der Beginn des Koreakrieges (1950) und die dadurch ausgelöste Befürchtung, ähnliche Szenarien im geteilten Deutschland zu erleben (Korea-Schock). Die zunehmende Ost-West-Spannung ließ es weiterhin notwendig erscheinen, Deutschland unter strenger Kontrolle wieder zu bewaffnen (Clemens u.a. 2008: 109), indem es in eine Sicherheitsgemeinschaft westeuropäischer Staaten integriert werden sollte (Algieri 2006: 420f.). Im Zusammenhang mit der EVG wurde mit dem de Gaspari-Plan 1952 eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) als Dach für die EGKS und die EVG anvisiert. 1954 scheiterten sowohl die EVG als auch die EPG in der französischen Nationalversammlung auf Grund der drohenden französischen Souveränitätseinschränkungen (Wallace 2005: 431). Als Ersatzlösung für die EVG wurde mit den Pariser Verträgen, die 1955 in Kraft traten, die Westeuropäische Union (WEU) gegründet.

Der nächste Versuch einer politischen Annäherung wurde vom französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle 1960 initiiert. Mit den Fouchet-Plänen I und II sollte eine Europäische Politische Union (EPU) entstehen (Clemens u.a. 2008: 120, 154), mit der de Gaulle ein supranationales und auf die USA fokussiertes Europa, im Rahmen der NATO (North Atlantic Treaty Organization), entgegenwirken wollte. Als 1962 der im Vergleich zum Fouchet-Plan I stärker intergouvernemental geprägte Fouchet-Plan II von Frankreich präsentiert wurde, der die EGKS, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) zu Nebeneinrichtungen der EPU degradiert hätte, lehnten ihn die anderen Staaten auf Grund fehlender supranationaler Strukturen ab.

---

<sup>5</sup> Um die Einbindung des EAD in das komplexe Netzwerk europäischer Außenpolitik besser zu veranschaulichen, ist im Anhang das zukünftige institutionelle EU-Geflecht außenpolitischer Zusammenarbeit grafisch dargestellt. Weiterhin sind die Funktionen der verschiedenen Einrichtungen in Form einer Tabelle zusammengefasst und es wurde darin der Einfluss des EAD verdeutlicht.

Allein die Bundesrepublik verhandelte bilateral mit Frankreich weiter, was 1963 in den deutsch-französischen Vertrag (Elysée-Vertrag) mündete (Fröhlich 2008: 82).

Nach dem Rücktritt de Gaulles folgte mit dem Haager-Gipfel 1969 (Wallace 2005: 433) der nächste wichtige Versuch einer (außen)politischen Annäherung (Algieri 2006: 421). 1970 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EG den Luxemburger-Bericht, der die Grundlage für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) bildete (Clemens u.a. 2008: 191), die durch den Kopenhagener- und den Londoner-Bericht 1973 bzw. 1981 weiterentwickelt wurde (Smith 2004: 96, 127). Als Auslöser für diese Berichte galten die Spannungen im Nahost-Konflikt und die Pläne eines Ost-West Treffens (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – KSZE) im Rahmen der sich abzeichnenden Entspannung. Die EPZ war kein eigenes Organ, sondern ein Koordinationsforum außerhalb der Verträge (Fröhlich 2008: 83), innerhalb dessen sich unter dem Vorsitz der Präsidentschaft die Außenminister trafen, unterstützt von einem Politischen Komitee (PK), Arbeitsgruppen und Europäischen Korrespondenten (Smith 2004: 75). Den Verwaltungsaufwand der stattfindenden Verhandlungen übernahm die jeweilige Präsidentschaft. Wenn es den Mitgliedstaaten gelang, ihre Standpunkte zu koordinieren, agierte Westeuropa gemeinsam, während bei unüberwindbaren Differenzen jeder Staat außenpolitisch unilateral agierte. Die Kommission wurde weder an der EPZ beteiligt noch komplett ignoriert. Vielmehr konsultierten die Staaten Vertreter der Kommission, wenn z.B. EPZ-Ziele mit Gemeinschaftsinstrumenten (Sanktionen) erreicht werden wollten (Dijkstra 2009: 436f.). Weiterhin konnte die Kommission Stellungnahmen abgeben, wenn sich EPZ-Tätigkeiten auf die Aktivitäten der EG auswirkten. Während die Mitgliedstaaten zu keiner gemeinsamen Position über die Situation im Nahen Osten, besonders über den Ausbruch des Yom-Kippur-Krieges 1973, über die Südafrikapolitik und das Verhältnis zu den USA gelangten (Fröhlich 2008: 83), ließ sich mit Hilfe der EPZ und unter Einbindung der Kommission erstmals eine gemeinsame Position während der KSZE von 1972-74 festlegen. Weiterhin wurde 1974 der Europäische Rat gegründet (Clemens u.a. 2008: 196, 198). Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre zeigte sich anhand internationaler Krisen (u.a. sowjetische Invasion in Afghanistan und Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran 1979) die unkoordinierte außenpolitische Zusammenarbeit, der die Mitgliedstaaten mit dem Londoner Bericht 1981 begegneten (Algieri 2006: 421). Die Diskontinuitäten auf Grund der Präsidentschaftsrotation führten zur Einrichtung der Troika (Wallace 2005: 434), bei dem der amtierende Ratsvorsitzende von Beamten der vorangegangenen und nachfolgenden Ratspräsidentschaften unterstützt wurde, um die Arbeitsabläufe zu verbessern (Clemens u.a. 2008: 196). Es etablierte sich eine EPZ-Einheit (Troika-Sekretariat), die mit jeder Präsidentschaft in die jeweilige Hauptstadt zog (Wallace 2005: 434). Mit der EEA, die 1987 in Kraft trat, wurde die EPZ vertraglich verankert (Clemens u.a. 2008: 222f.) und die reisende EPZ-Einheit an das Ratsgeneralsekretariat angegliedert (Smith 2004: 150). Das EPZ-Sekretariat war hauptsächlich für die administrative Unterstützung der Präsidentschaft zuständig (Dijkstra 2009: 437). Erstmals wurde das Kohärenzgebot zwischen den EPZ- und EG-Politiken festgehalten (Art. 30 Abs. 5 EEA). Die Kommission sollte an der EPZ „in vollem Umfang beteiligt“ (Art. 30 Abs. 3 b) EEA) werden, wodurch ein Kommissionsmitglied bei den EPZ-Außenministertreffen teilnehmen konnte (Art. 30 Abs. 3 a) EEA). Die Einbindung der Kommission war Resultat ihrer Nichtausschließbarkeit aus der EPZ-Politik. Dennoch übte sie eine begrenzte Rolle aus, wenn Gemeinschaftsaktivitäten tangiert oder Gemeinschaftsressourcen benötigt wurden (Dijkstra 2009: 437).

Derweil begann die Kommission schon seit ihrer Einrichtung als Hohe Behörde (1952), nach außen zu handeln. 1954 gründete sie ihre erste außereuropäische Vertretung in den USA (Washington)



(Lieb/Maurer 2007: 12). Die Römischen Verträge von 1957 beschränkten die außenpolitischen Befugnisse für die EWG auf die Außenhandelspolitik (Crowe 2008: 11). Walter Hallstein als erster Kommissionspräsident der EWG, legte den Grundstein für den internationalen Status der Kommission durch aktives Engagement in den Außenbeziehungen und verhandelte z.B. Assoziationsabkommen (AA) mit Griechenland (1960) und der Türkei (1963). Zudem wurden die ersten Kommissionsdelegationen in wichtigen Drittstaaten eingerichtet (Wallace 2005: 431). Diese schrittweise Ausdehnung der externen Vertretung der Kommission resultierte aus der Notwendigkeit in den Ländern präsent zu sein, in der die Gemeinschaft Entwicklungshilfeprogramme häufig im Zusammenhang mit privilegierten Handelsabkommen einrichtete. Im Zuge der Unterzeichnung des ersten Lomé-Abkommens<sup>6</sup> 1975 etablierte sich in der Generaldirektion (GD) VIII (Vorläufer der GD Entwicklung; vgl. Dimier 2004: 74) die Basis für das künftige Delegationsnetzwerk. Unter der Cheysson-Kommission (1973-81) wurden die ersten Büros bei internationalen Organisationen eingerichtet, u.a. bei den Vereinten Nationen (VN) in New York, in die die Kommission als Beobachter fungierte (Missiroli 2007: 9-10). Er errichtete zudem in Antwort auf die Aktivitäten der Außenminister im Rahmen der EPZ eine EPZ-Abteilung in der Kommission (Smith 2004: 159), um die außenpolitischen Arbeiten der relevanten GD zu koordinieren (Dijkstra 2009: 438). Weiterhin dehnte sich das Delegationsnetzwerk auf Grund der EU-Süderweiterung (1986) aus (Missiroli 2007: 9f.). Es entstanden Vertretungen im Mittelmeerraum und Lateinamerika und in der EPZ waren die Mitgliedstaaten vermehrt auf das Wissen der Delegationen in Drittstaaten angewiesen (Hocking/Spence 2005: 5).

### 3.2 Der Vertrag von Maastricht und die Jugoslawienlektion

Die Regierungskonferenz von 1990-92 über den EUV fand im Rahmen tiefgreifender internationaler Veränderungen statt: Transformationsprozesse in Osteuropa, Zerfall der Sowjetunion, schwierige Verhandlungen zwischen den USA und der EG am Ende der Uruguay-Runde, Ausbruch der Jugoslawienkrise (Wallace 2005: 432, 437), die deutsche Einheit, die Kuwait-Krise, der zweite Golfkrieg 1991 (Algieri 2006: 421). Mit dem Inkrafttreten des EUV 1993 kam es zur Gründung der EU. Die EG und die politische Zusammenarbeit wurden in eine Säulenkonstruktion integriert und durch die EU als Dach miteinander verbunden (Clemens u.a. 2008: 227ff.), wodurch formal ein einheitlicher institutioneller Rahmen geschaffen wurde (Art. C EUV, kons. Maastricht-Fassung). Die Staats- und Regierungschefs wurden sich Ende der 1980er Jahre bewusst, dass eine effektivere Außenpolitik nur unter Berücksichtigung der EG möglich ist (Regelsberger 2004: 28). Diese Einsicht war besonders im Hinblick auf ihr Ziel relevant, bei der Schaffung der GASP die außenpolitischen Reaktionsmöglichkeiten der EU auszubauen, um vor allem in Krisenfällen aktiver reagieren zu können. Wie zwischen der EPZ und der EG wurde auch das Kohärenzprinzip zwischen den EG-Außenbeziehungen und der GASP festgeschrieben (Smith 2001: 2) und die vollständige Beteiligung der Kommission in der Zweiten Säule bestätigt (Art. J.9 EUV, kons. Maastricht-Fassung).

Die WEU als selbstständige Organisation blieb erhalten, aber in engerer Zusammenarbeit mit der EU (Clemens u.a. 2008: 227ff.). Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die GASP um die Verteidigungs-

---

<sup>6</sup> Bis zum Jahr 2000 wurde das Lomé-Abkommen viermal verlängert; zuletzt durch das Cotonou-Abkommen. Es handelt sich dabei um Handels- und Entwicklungsabkommen, die finanzielle Unterstützung, Handelserleichterungen, good governance und den Menschenrechtsschutz umfassen. Sie beziehen sich auf afrikanische, karibische und pazifische Entwicklungsländer (AKP-Länder). Vgl. Hillenbrand 2007: 434f.

politik erweitert (Fröhlich 2008: 86). Die Kommission erhielt für die GASP ein Ko-Initiativrecht und wurde in die Troika einbezogen (Regelsberger 2004: 38).

Die Ausbreitung der Kommissionsaktivitäten in Zentral- und Osteuropa durch das Ende des Kalten Krieges, die Aussicht auf die EU-Osterweiterung sowie durch die Bemühungen von Jacques Delors, die Kommission mit der Koordinierung der Unterstützung für Polen und Ungarn zu betrauen, führte zum Aufbau von Delegationen in diesen Ländern. Die Kommissionsdelegationen etablierten sich fest im internationalen Diplomatiegeschehen (Hocking/Spence 2005: 7) und die Delegationsleiter erhielten durch die Akkreditierung über die Staats- und Regierungschefs einen Botschafterstatus (Missiroli 2007: 10). Im Maastrichter Vertrag wurde die zunehmende Bedeutung des Delegationsnetzwerkes berücksichtigt, indem die Abstimmung der EG-Vertretungen mit denjenigen der Mitgliedstaaten festgelegt wurde (Art. J.6 EUV, kons. Maastricht-Fassung). Allerdings wurden die Kommissionsvertretungen nicht für GASP-Zwecke benutzt (Crowe 2008: 11). Weiterhin reagierte die Kommission auf die Entwicklung der Ratsstrukturen auf Grund der Einrichtung der GASP. Delors formte deshalb aus dem EPZ-Sekretariat die GD IA für außenpolitische Angelegenheiten, während die GD I für außenwirtschaftliche Angelegenheiten zuständig war (Missiroli 2007: 10). Zwei andere GD befassten sich mit den mediterranen Ländern und den Lomé-Staaten (Wallace 2005: 440). Die Verwaltung der Delegationen wurde der GD IA übertragen und im Rahmen des *Unified External Service* ausgeübt (Hocking/Spence 2005: 8). Trotz der Verbesserungen blieb die Einbindung der Kommission in die GASP-Politiken begrenzt (Dijkstra 2009: 438-439).

Die Entwicklung der Jugoslawienkrise löste einen elementaren Lernprozess der europäischen Regierungen aus. Der WEU fehlten die Kommando- und Kontrollstrukturen, um die komplexen Interventionen in Bosnien und Kroatien zu bewerkstelligen. Die französische Einstellung gegenüber der NATO und Großbritannien veränderte sich unter der Erfahrung mit der Zusammenarbeit britischer Truppen und der Wahrnehmung der Nützlichkeit von militärischen Anlagen der NATO. Zudem teilten beide EU-Mitgliedstaaten die Frustration über das Verhalten der USA in der Balkanregion (Wallace 2005: 439, 441). Erstmals wurden sich die Mitgliedstaaten über ihre mangelnden Militärkapazitäten bewusst (Fröhlich 2008: 117). Dieses Eingeständnis mündete Ende 1993 in den französisch-britischen Verteidigungsdialo (Wallace 2005: 439) als wichtige Vorstufe zur Konstituierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

### 3.3 Von Amsterdam über die ESVP nach Nizza

Mit dem Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat (Clemens et. al 2008: 234), erfolgte die erste Überarbeitung der GASP-Bestimmungen (Algieri 2006: 422). Erstmals wurde die Notwendigkeit der EU, als kohärenter Akteur auf der internationalen Ebene aufzutreten, beschrieben (Fröhlich 2008: 89). Der Wille der Staaten, ihre Außenvertretung zu stärken, zeigten sich in der Einrichtung einer Strategieplanungs- und Frühwarninheit<sup>7</sup>, eines Hohen Vertreters (HV) für die GASP (Clemens u.a. 2008: 245) und der Möglichkeit, Europäische Sonderbeauftragte (EUSB) zu benennen (Wallace 2005: 443).

In der Kommission wurde eine neue GASP-Abteilung innerhalb der GD IA eingerichtet (Hocking/Spence 2005: 9). Auf Grund interner Auseinandersetzungen führte die Santer-Kommission (1995-99) die GD IA und die GD I zusammen und bildete vier neue GD entlang den geografischen Räumen Zent-

---

<sup>7</sup> Die Strategieplanungs- und Frühwarninheit wird als Policy Unit bezeichnet.

raleuropa, Russland, GUS (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten)/Industrieländer/Lateinamerika, Mittelmeerraum, Naher Osten, Asien/AKP-Staaten. Die Kommission fokussierte sich in dieser Zeit stärker auf ihre Rolle in der GASP als auf ihre Programmdurchführungen. Gleichzeitig zeigte sie sich sehr zögerlich, ihr Initiativrecht in der GASP zu nutzen (Missiroli 2007: 11). Die Ernennung Javier Solanas als HV für die GASP 1999 und die damit einhergehende institutionelle Ausweitung des Ratsgeneralsekretariates, führten zu einer Verkleinerung des Vakuums in der europäischen Außenpolitik, welches sich durch die relative Zurückhaltung der Kommission herausgebildet hatte. Damit orientierte sich die Präsidentschaft zunehmend an dem Ratssekretariat, um administrative und inhaltliche Unterstützung zu erhalten (Dijkstra 2009: 432, 439).

Beim Gipfeltreffen in St. Malo 1998 sprachen Jacques Chirac und Tony Blair von der Notwendigkeit, die EU mit einer autonomen militärischen Handlungsfähigkeit auszustatten, was ein wichtiger Anstoß zur Schaffung der ESVP darstellte (Clemens u.a. 2008: 246). Auf den Gipfeltreffen in Köln und Helsinki 1999 wurde unter dem Druck des Kosovo-Krieges, die europäische Verteidigungsdimension weiter vorangetrieben, indem sich die Mitgliedstaaten auf die Einrichtung von EU-Gremien (PSK, EUMS, EUMC)<sup>8</sup> innerhalb des Rates verständigten (Wagner/Hellmann 2003: 578). Zudem wurden in Helsinki die *headline goals* verabschiedet, die u.a. die Schaffung einer Europäischen Kriseneingreiftruppe bis 2003 vorsahen (Wallace 2005: 449). Ab 1998 integrierte die EU sukzessiv die militärischen WEU-Strukturen in die GASP, wodurch die WEU nicht aufgelöst, aber „entkernt“ wurde.

Der Vertrag von Nizza, der 2001 unterzeichnet wurde und 2003 in Kraft trat, bestätigte die getroffenen Vereinbarungen zur ESVP. Die GASP wurde nur marginal thematisiert, weil es vor allem um die Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ging (Regelsberger 2004: 17). Die Einbindung der ESVP auf der EU-Ebene führte zur genannten Erweiterung der institutionellen Strukturen durch das PSK, den EUMS und dem EUMC, die mit dem Nizza Vertrag festgeschrieben wurden. Da das PSK aus dem PK der EPZ hervorging, tagte es in zwei Formationen: einerseits in der ursprünglichen PK-Formation, bestehend aus den Politischen Direktoren der Außenministerien, und andererseits als Brüsseler Formation in Form ständiger PSK-Vertreter (Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 14f.). Zentrale Bedeutung erlangte die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 27 a-e EUV, kons. Nizza-Fassung), die für die GASP flexiblere und effizientere Kooperationsmöglichkeiten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und bei Kooperationen im Rüstungsbereich schaffen sollte (Algieri 2006: 422).

Unter dem Kommissionspräsidenten Prodi (1999-2004), der die geografische Aufteilung der außenpolitisch relevanten GD auflöste (Nugent 2001: 301), entstanden die GD RELEX (relations extérieures), Handel, Erweiterung und Entwicklung (RELEX-Familie). Durch die Einrichtung der ESVP wurde innerhalb der GD RELEX eine entsprechende Abteilung geschaffen und Chris Patten sorgte für die Ausrichtung der Beziehungen zum HV Solana für die GASP (Missiroli 2007: 11). Innerhalb der Delegationen kam es zu Dezentralisierungsmaßnahmen. Von den Delegationsleitern wurde z.B. eine aktivere Rolle im zivilen Krisenmanagement erwartet (Hocking/Spence 2005: 9f.). Die Organisationsstruktur der RELEX-Gruppe blieb unter der Barroso-Kommission (2004-09) erhalten (Missiroli 2007: 12).

Im Rahmen der ESVP gelang es trotz der Auseinandersetzungen der Mitgliedstaaten im Fall des Irakkrieges 2003, das zivile und militärische Krisenmanagement weiter auszubauen (Fröhlich 2008: 117). 2003 wurden die ersten beiden ESVP-Missionen in Bosnien-Herzegowina (EUPM: European

---

<sup>8</sup> PSK: Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, EUMS: EU-Militärstab, EUMC: EU-Militärausschuss.

Union Police Mission) und Mazedonien (Concordia) eingeleitet (Wallace 2005: 446-447). Ein Jahr später folgte der erste außereuropäische Einsatz im Ostkongo (Artemis). Außerdem verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs Ende 2003, nur neun Monate nach der Irakinvasion, die erste Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die beweist, dass sich das sicherheitspolitische Verständnis der Mitgliedstaaten erhöht hat. 2004 beschloss der Europäische Rat neue *headline goals* (bis 2010), deren Erreichung die ebenfalls 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EDA) unterstützen soll (Fröhlich 2008: 27, 107).

Festzuhalten bleibt, dass jeder außenpolitische Fehltritt der EU dazu führte, dass die Mitgliedstaaten die institutionellen Strukturen erweiterten, während es nicht gelang, den Dualismus zwischen dem Außenhandeln der EG und der EU zu beseitigen, obwohl deren Kohärenz stets in den Vertragsrevisionen verankert wurde und sich ein „*modus vivendi*“ (Dijkstra 2009: 432) zwischen beiden Institutionen entwickelte. Insofern kann die Initiative zur Schaffung der Doppelhutfunktionen des HVU-ASP und des EAD (siehe Punkt 3.4) sowohl auf das unilaterale Verhalten der Mitgliedstaaten im Irakkrieg (Fröhlich 2008: 133) als auch auf die sich parallel etablierten außenpolitischen Strukturen im Rat und der Kommission, die das einheitliche Auftreten der EU erschweren, zurückgeführt werden.

Die Kommission hat sich mit Hilfe ihrer Außenhandelsdiplomatie als bedeutender außenpolitischer EU-Akteur etabliert. Sie hat auf die institutionellen Veränderungen im Ratssekretariat mit strukturellen Anpassungen reagiert und ist dadurch in der Lage, außenpolitische Stellungnahmen an den Rat zu richten. Die Globalisierung erschwert die strikte Trennung zwischen der Innen- und Außenpolitik auf Grund der wachsenden Interdependenzen (Nugent 2001: 297-299). Dadurch sind die GD für Umwelt, Wettbewerb, Forschung, Transport und Energie an der EU-Profilbildung zum globalen Akteur beteiligt und fast jede GD außenpolitisch relevant (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 88).<sup>9</sup>

Im Kontext dieser Situation und der Anmerkung von Dijkstra (2009: 341), dass institutionelle Zusammenarbeit die Voraussetzung für Effektivität ist, werden im Folgenden die relevanten Vertragsbestimmungen des Reformvertrages, die die Kohärenz der europäischen Außenpolitik verbessern sollen, vorgestellt.

### 3.4 Vertragsbestimmungen des Reformvertrages

Im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses kam es 2001 zu einem Treffen in Laeken. Der Europäische Rat beschloss, einen Konvent einzuberufen, der sich mit der künftigen Entwicklung der EU befassen sollte. Der Konvent zur Zukunft der EU trat 2002 zum ersten Mal zusammen. Die Ergebnisse der Konventsarbeit mündeten in einen Entwurf über den VVE (Lieb/Maurer 2007: 14). Auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Rom wurde der VVE 2004 unterzeichnet. Auf Grund der negativ ausgegangenen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 beschloss der Europäische Rat eine Reflexionsphase über die Zukunft der EU. 2007 einigten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Rates auf ein Verhandlungsmandat für eine Regierungskonferenz zur Reform des VVE (Clemens u.a. 2008: 235-236). Während des Gipfeltreffens in Lissabon Ende Oktober 2007 (Faleg 2008: 3) änderten sich noch einige Bestimmungen des VVE (Regelsberger 2008: 266), doch wurde seine Substanz erhalten und endete mit der Unterzeichnung eines reformierten EUV (Clemens u.a. 2008: 236f.). In den GASP-Bestimmungen gab es nur kleine Veränderungen wie die Umbenennung des Europäischen Außenministers in den HVU-ASP und die Hinzufügung zweier Erklä-

<sup>9</sup> Für eine genaue Auflistung außenpolitisch relevanter GD s. Lieb/Maurer 2007: 38.

rungen über die außenpolitische Souveränität der Mitgliedstaaten (Missiroli 2007: 18). Die wichtigsten Reformen im Bereich der europäischen Außenpolitik werden im Folgenden vorgestellt.

Die Rechtsgrundlage der Union bilden der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Clemens u.a. 2008: 239). Der Lissabonner Vertrag beinhaltet keine neuen außenpolitischen Kompetenztransfers von der nationalen auf die europäische Ebene. Es handelt sich um eine Umstrukturierung der bestehenden Befugnisse und Verantwortlichkeiten vor allem zwischen der Präsidentschaft, dem HV für die GASP und der Kommission (Crowe 2008: 13), sodass die Union auf internationaler Ebene kohärenter, sichtbarer und effizienter handeln kann (Faleg 2008: 3). Die Säulenstruktur zwischen der Union und der Gemeinschaft wird aufgehoben, wodurch die Rechtspersönlichkeit der EG auf die Union übergeht. Aus dieser Auflösung erfolgt allerdings keine Aufhebung der bestehenden supranationalen und intergouvernementalen Elemente (Clemens u.a. 2008: 238): „Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren.“ (Art. 24 Abs. 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung) Die Mitgliedstaaten im Rahmen der Union vermitteln in Art. 3 S. 2 EUV ihren weltlichen Gestaltungsanspruch (Regelsberger 2008: 268) und wollen demnach ihren Beitrag leisten zu

Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen (Art. 3 S. 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung).

Zwischen den Mitgliedstaaten wurde erstmalig eine Solidaritätsklausel festgeschrieben (Regelsberger 2008: 270). Gemäß Art. 222 Abs. 1 S.1 AEUV agieren „die Union und ihre Mitgliedstaaten (...) gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist“ (Art. 222 Abs. 1 S.1 AEUV, kons. Lissabon-Fassung).

Sowohl die Solidaritätsverpflichtung als auch der weltliche Gestaltungswille können jedoch nur vollständig eingelöst werden, wenn das Kohärenzprinzip in Art. 24 Abs. 3 Abschnitt 2 EUV erfüllt wird:

Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihre Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte (Art. 24 Abs. 3 Abschnitt 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung).

Um die Kohärenz, Konvergenz und damit Effizienz der europäischen Außenpolitik zu verbessern, wurden mit dem Art. 27 EUV das Amt des HVU-ASP und der EAD eingerichtet (Art. 27 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Der HVU-ASP trägt gemeinsam mit dem Rat „für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge“ (Art. 26 Abs. 2 Abschnitt 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung).

Der HVU-ASP übernimmt dafür den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten (Art. 27 Abs. 1 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Dadurch verschwinden die Präsidentschaftsrotation in den Außenbeziehungen und das Troika-Format (Spence 2006: 388). Weiterhin erhält er mit Unterstützung der Kommission und parallel zu den Mitgliedstaaten ein Initiativrecht für die GASP (Art. 30 Abs. 1 EUV, kons. Lissabon-Fassung) und sichert die Implementierung der Beschlüsse des Rates und des Europäischen Rates (Art. 27 Abs. 1 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Des Weiteren repräsentiert er die Union im Rahmen der GASP, führt für die Union politische Dialoge mit Drittstaaten und vertritt sie in inter-

nationalen Organisationen und Konferenzen (Art. 27 Abs. 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Dadurch leitet der HVU-ASP nach dem Lissabonner Vertrag die GASP und ist durch sein Vorschlagsrecht maßgeblich für die Festlegung der EU-Außenpolitik mitverantwortlich (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 2). Gemäß Art. 18 Abs. 4 EUV ist der HVU-ASP gleichzeitig einer der Vizepräsidenten der Kommission und übernimmt die Koordinierung der EG-Außenpolitiken (Art. 18 Abs. 4, S. 1-3 EUV, kons. Lissabon-Fassung), wodurch er über bessere finanzielle und personelle Ressourcen als der jetzige HV für die GASP verfügt (Regelsberger 2008: 275). Insofern ist der HVU-ASP in beiden EU-Organen verankert (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 2), indem er die Positionen des HV für die GASP und der Kommissarin für Außenbeziehungen in einer Personalfusion vereint (Doppelhut) (Lieb/Maurer 2008: 1). Der HVU-ASP „sorgt [damit] für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union“ (Art. 18 Abs. 4 S. 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung).

Der HVU-ASP wird bei der Bewältigung seiner Aufgaben vom EAD unterstützt, der wiederum mit den nationalen auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet und aus Beamten des Ratssekretariates, der Kommission und den nationalen diplomatischen Diensten bestehen wird. Der Aufbau und die Funktionsweise des EAD erfolgt durch einen Ratsbeschluss. Zuvor muss der HVU-ASP einen Vorschlag unterbreiten, im EP angehört werden und das Einverständnis der Kommission einholen (Art. 27 Abs. 3 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Zudem werden die bisherigen Kommissionsdelegationen zu Unionsdelegationen umgewandelt und unterstehen der Leitung des HVU-ASP (Art. 221 Abs. 2 S. 1 AEUV, kons. Lissabon-Fassung). Die Unionsdelegation in Drittstaaten, bei internationalen Organisationen und Konferenzen sprechen sich mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten ab, damit die Einhaltung und Umsetzung der Beschlüsse des Rates und des ER gesichert werden. Zudem soll sich ihre Kooperation „durch Informationsaustausch und gemeinsame Bewertungen“ (Art. 35 Abs. 1-2 EUV, kons. Lissabon-Fassung) vertiefen.

Auf Grund vor allem britischer, polnischer und tschechischer Bedenken über nationale Souveränitätsverluste wurden dem Lissabonner Vertrag zwei Erklärungen (Nr. 13 und 14) über das Verhältnis der GASP zu den nationalen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten beigefügt. Sie betonen z.B. das Konsensprinzip der GASP/ESVP und die begrenzten Zuständigkeitsbefugnisse der Kommission und des EP (Regelsberger 2008: 266, 269). Sie weisen keine rechtliche Verbindlichkeit auf, unterstreichen aber die Souveränität mitgliedstaatlicher Außenpolitik, womit sie sich eindeutig gegen einen Kompetenztransfer von GASP-Aktivitäten auf die Kommission verwehren (Lieb/Maurer 2008: 2).

Insgesamt lassen die Vertragsbestimmungen eine Abkehr vom Rotationsprinzip hin zu permanenten Strukturen durch den HVU-ASP, den EAD und durch die Ernennung eines Präsidenten für den Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre erkennen, was zur einer erheblichen Verbesserung der europäischen Außenpolitik beitragen kann (Regelsberger 2008: 280). Der EAD leistet dabei einen Kernbeitrag. Neben der Unterstützung des HVU-ASP eröffnet sich durch den Dienst die Möglichkeit, sowohl das GASP- als auch das RELEX-System zu verknüpfen, und langfristig eine europäische Diplomatie herauszubilden (Faleg 2008: 16, 19). Ob er dazu in der Lage sein wird, hängt maßgeblich davon ab, welche Befugnisse er erhält, wie er personell besetzt wird und wie das Verhältnis zu den anderen außenpolitischen Akteuren sein wird. Wie dieses Potential bis jetzt verwirklicht wurde und welche Herausforderungen sich ergeben, ist Teil des folgenden Abschnittes.

#### 4. Der EAD – Schnittstelle für eine kohärentere und effizientere europäische Außenpolitik im 21. Jahrhundert

Die Vertragsbestimmungen über den EAD sind vage und geben lediglich darüber Auskunft, dass der Dienst den HVU-ASP unterstützt und aus Beamten der einschlägigen Abteilungen des Ratssekretariates und der Kommission sowie aus Diplomaten der nationalen Außenministerien bestehen wird (Art. 27 Abs. 3 EUV, kons. Lissabon-Fassung). Seine konkrete Ausrichtung im Gefüge der Rats- und Kommissionsstrukturen ist noch ungewiss und damit auch seine Aufgabengebiete (Missiroli 2007: 17).

Die ersten Überlegungen über den Auswärtigen Dienst begannen nach der Unterzeichnung des VVE (Lieb/Maurer 2007: 17). Der Europäische Rat hat den HV für die GASP und die Kommission 2004 darum gebeten, einen Fortschrittsbericht bis zum Juni 2005 zu erarbeiten, der über die Vorarbeiten der EAD-Konzeption informieren sollte. Ausgangsbasis für diesen Sachstandsbericht bildete ein Diskussionspapier des HV für die GASP und des Kommissionspräsidenten vom März 2005 (HV, Europäische Kommission 2005: 3). Dieser Solana/Barroso-Plan bildete die Grundlage für die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten, deren Ergebnisse in den Fortschrittsbericht festgehalten (Faleg 2008: 13) und im Juni 2005 an den Europäischen Rat übermittelt wurden (HV/Europäische Kommission 2005: 3). Die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden führten allerdings zur Unterbrechung der Vorarbeiten, sodass der Sachstandsbericht über den EAD im Europäischen Rat nicht diskutiert wurde (Lieb/Maurer 2007: 19), für die Mitgliedstaaten folglich unverbindlich und das letzte offizielle EAD-Dokument ist (Avery 2005: 4).

Im Folgenden wird der Inhalt dieses Fortschrittsberichtes zusammengefasst, bevor die wissenschaftlichen Bewertungen und Empfehlungen in den Mittelpunkt rücken. Diese Analyse hilft, zusammen mit der geschichtlichen Entwicklung der europäischen Außenpolitik, zukünftige Entwicklungspotentiale des EAD im Kontext des historischen Institutionalismus abzuleiten.

##### 4.1 Ergebnisse des EAD-Fortschrittsberichtes und des Solana/Barroso-Plans

Der Sachstandsbericht reflektiert Minimalkompromisse (Regelsberger 2008: 279), die wenige gemeinsame Grundsätze umfassen, auf die sich die beteiligten Akteure einigen konnten (Missiroli 2007: 17). Deshalb wird auch das Diskussionspapier berücksichtigt.

Der EAD wird ein den HVU-ASP unterstützender Dienst *sui generis* mit Anbindungen zum Ratssekretariat und zur Kommission. Der Dienst wird aus der GD E und der Policy Unit des Ratssekretariates, als auch aus der GD RELEX der Kommission bestehen (HV/Europäische Kommission 2005: 4), während sich alle Akteure einigten, dass die GD Handel bei der Kommission verankert bleibt (Lieb/Maurer 2007: 4). In ihrem Diskussionspapier schlugen Solana und Barroso vor, den Dienst in Länder- und Themenabteilungen (z.B. Terrorismus, Menschenrechte) zu gliedern, damit der EAD fähig ist, neben dem HVU-ASP auch die außenpolitisch agierenden Kommissionsbeamten und den Präsidenten des Europäischen Rates zu informieren (HV/Europäische Kommission 2005: 10). Demnach müssten u.a. die Balkan-, Türkei-, Asien-, Karibik- und Pazifikreferate, die sich derzeit in der GD Erweiterung und Entwicklung befinden, in den Dienst integriert werden (Crowe 2008: 16). Jedoch präzisiert der Solana/Barroso-Plan noch nicht, wie die Kommissionsabteilungen umstrukturiert werden, damit sich die Verantwortlichkeiten zwischen dem Dienst und den GD Erweiterung und Entwick-

lung nicht verdoppeln. Lediglich erfolgt ein Hinweis darauf, dass Aufgabenverdopplungen durch Referatsduplizierungen zu vermeiden sind (Faleg 2008: 13, 19). Diesem Grundsatz stimmten auch die Mitgliedstaaten zu. Dass der EAD Kommissionsstrukturen übernimmt, soll die Kommission zudem nicht daran hindern, ihre außenpolitisch aktiven GD in einer Weise zu organisieren, dass sie ihren bisherigen Arbeiten weiter nachgehen können (HV/Europäische Kommission 2005: 5). Der EAD soll sich nicht mit der Verwaltung der Erweiterungspolitik beschäftigen, nur weil z.B. das Balkanreferat im Dienst verortet wird (Crowe 2008: 17). Weiterhin neigen die Mitgliedstaaten zu einer Integration des EUMS in den Auswärtigen Dienst, während über die Eingliederung des EU-Lagezentrums (SitCen) noch große Unstimmigkeiten herrscht (HV/Europäische Kommission: 2005, 4). Solana und Barroso favorisieren dagegen die Einbindung der gesamten GASP/ESVP-Einrichtungen. Wenn sich der EUMS unter der Autorität des EAD befände, dann würde er sowohl über die zivilen Aspekte als auch über die militärischen Elemente des Krisenmanagements verfügen (Faleg 2008: 12). Die meisten Mitgliedstaaten favorisieren ferner, dass der Vorsitz in den Vorbereitungsgremien der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten von der jeweiligen Präsidentschaft ausgeübt wird, während in den GASP-Arbeitsgruppen der Vorsitz von EAD-Beamten übernommen wird. Für den Aufbau der Unionsdelegationen dienen die Kommissionsdelegationen als Grundlage und werden integraler Bestandteil des EAD. Während sich die Mitgliedstaaten letztlich darüber einigen konnten, die nationalen Diplomaten zeitlich begrenzt in den Auswärtigen Dienst zu entsenden, wurde die Finanzierung des EAD auf die Zukunft verschoben (HV/Europäische Kommission 2005: 5f.).

Eine konkretere Vorstellung über mögliche Ausgestaltungsformen geben zwei wissenschaftliche Ansätze, die im Folgenden das Konzept über den Dienst präzisieren sollen.

#### **4.2 Minimalistische vs. maximalistische Ansätze**

Nach dem maximalistischen Ansatz (Input/Output-Variante) würde der EAD alle außenpolitisch relevanten GD sowie alle einschlägigen Abteilungen des Ratssekretariates umfassen (Faleg 2008: 19). Der Dienst würde von der Kommission Komponenten aus der RELEX-Familie (GD RELEX, Außenhandel, Entwicklung, Erweiterung, ECHO (humanitäre Hilfe)) und aus dem entwicklungspolitischen Dienst AIDCO (EuropeAid Co-operation Office) übernehmen (Maurer/Reichel 2004: 4). Aus der Zweiten Säule wären die GD E, die Policy Unit, der EUMS und das SitCen betroffen (Duke 2008: 7f.). Der EAD wäre in der Lage, nicht nur den HVU-ASP, sondern auch die Kommissare und den Präsidenten des Europäischen Rates umfassend zu informieren (HV/Europäische Kommission 2005: 10). Es wäre ein vollwertiger Dienst mit sowohl Input-Funktionen (Unterstützung bei der strategischen Politikfestlegung) als auch Output-Aufgaben (Umsetzung der Ratsbeschlüsse) (Maurer/Reichel 2004: 3) und würde langfristig die Kohärenz verbessern (Faleg 2008: 19).

Nach minimalistischen Überlegungen (Input-Variante) würde der EAD aus der GD E und der Policy Unit des Rates sowie aus der GD RELEX der Kommission bestehen (Duke 2008: 6). Neben dem Ausschluss der GD Handel, würden auch die anderen GD der RELEX-Gruppe nicht vom EAD erfasst werden (Faleg 2008: 18). Demnach würde sich die Unterstützung des EAD auf den HVU-ASP und die GASP beschränken. Der EAD hätte kein Zugriff auf die militärischen Aspekte des Krisenmanagements (Duke 2008: 6ff.). In der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Handelspolitik würde der EAD nur eine geringfügige Rolle spielen. Es müssten EAD-Verbindungsbüros, die die Koordinierung zu den relevanten GD der Kommission mit der GASP/ESVP sichern, etabliert werden, um die Kohärenz verbessern zu können. Der EAD wäre demnach eine Koordinierungseinrichtung (Faleg 2008: 18-19) und ein input-



orientierter Dienst, der hauptsächlich Politikanalysen für den HVU-ASP erstellen würde (Maurer/Reichel 2004: 5).

Die minimalistische Variante in Verbindung mit dem Solana/Barroso-Diskussionspapier gilt als praktikabelste Lösung (Faleg 2008: 21-22). Probleme der reinen Input-Variante sind, dass es das EU-Krisenmanagement verschlechtern würde, weil die militärische Dimension beim Rat bleiben würde. Der Erfolg dieses Ansatzes würde dann von der Fähigkeit des HVU-ASP abhängen, als Vizepräsident der Kommission die notwendige Kohärenz und Kontinuität der europäischen Außenpolitik sicherzustellen (Rayner 2005: 9f.). Problematisch bei der Input/Output bzw. maximalistischen Variante wäre dahingegen, dass ein mit umfassenden Ressourcen ausgestatteter EAD anfänglich Abstimmungsschwierigkeiten und Kompetenzkonflikte auslösen würde (Faleg 2008: 19). Dadurch, dass sich die Akteure bereits auf den Ausschluss der GD Handel geeinigt haben, würde die Einbeziehung der GD Entwicklung Koordinierungsherausforderungen implizieren, weil beide sehr eng miteinander verbunden sind (Duke 2008: 8), sodass dieser Ansatz die Wirkungsweise der beiden Politikfelder schwächen würde (Rayner 2005: 13). Diese Überlegung führt weiterhin zu dem Problem der Aufgabenüberfrachtung, das durch einen zu umfangreichen Transfer von Aufgaben an den EAD entstehen könnte und seine Funktionsweise schmälern würde (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 3). Zu Beginn würde zumindest die Verwendung des minimalistischen Konzeptes zahlreiche Konflikte über umstrittene Aspekte vermeiden (Duke 2008: 9). Maurer und Reichel (2004: 5) halten es für wahrscheinlich, dass die Ratsabteilungen zunächst von den analytischen Kapazitäten der Kommission ergänzt werden würden, während die Kommission ihre Exekutiv- und Verwaltungsfunktion behält. Die Verbindung dieser Modelle mit dem Fortschrittsbericht und dem Diskussionspapier lässt erkennen, dass ersteres den minimalistischen Überlegungen ähnelt, während letzteres eher zum maximalistischen Ansatz tendiert.

Im Folgenden werden die intensiv diskutierten Themen über das EAD-Personal, die Unionsdelegationen und das Verhältnis zu den anderen außenpolitischen Akteuren zusammengefasst, um letztlich konkrete wissenschaftliche Empfehlungen für die zukünftige Vorgehensweise für den Aufbau des Dienstes exemplarisch aufzuzeigen.

#### **4.3 Das EAD-Personal als *corps diplomatique***

Die Personalzusammensetzung von Kommissions- und Ratsbeamten sowie nationalen Diplomaten sollte erst nach Festlegung der Aufgabenstruktur und Organisation des EAD erfolgen (Avery 2005: 6), weil dann der tatsächliche Bedarf bekannt ist, sodass z.B. Kommissionsbeamte aus der GD RELEX, den Delegationen und aus den GD Erweiterung und Entwicklung in den EAD entsendet werden können. Letzteres in Abhängigkeit von der endgültigen Ausgestaltung des Dienstes (Duke 2008: 11). Die Rotation müsste in einer Weise funktionieren, dass sich eine europäische Identität (diplomatischer Korpsgeist) herausbildet (Lieb/Maurer 2008: 5). Dabei spielen Aus- und Weiterbildungsprogramme eine wichtige Rolle, denn EU-Diplomatie gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil immer mehr Politikbereiche von einer europäischen Dimension geprägt sind.

Während des Konvents gab es aus diesem Grund den Vorschlag, eine Europäische Diplomatische Akademie zu schaffen (Duke 2008: 11, 21). Die Idee ist nicht neu. 2000 verabschiedete das EP eine Resolution, in der es sich für die Einrichtung eines Europäischen Diplomatenvorlages aussprach (Europäisches Parlament 2000: 8). Die Diplomatenausbildung variiert zwischen den Mitgliedstaaten, sodass es schwierig ist, ein einheitliches Modell zu entwickeln, zumal die EU-Regierungen ihre jeweiligen Ausbildungsstrukturen favorisieren und tendenziell eine geringe Kompromissbereitschaft zeigen

(Duke 2008: 21ff.). Allerdings impliziert der personelle Faktor des EAD eine Überarbeitung der Ausbildungs- und Laufbahnstrukturen auf nationalstaatlicher Ebene (Lieb/Maurer 2007: 22). Und auch auf der EU-Ebene müssen Programme geschaffen werden, mit denen nationale Diplomaten über die EU informiert werden und sich gegenseitig vernetzen (Duke 2008: 24), während die Kommission und die Ratsmitarbeiter in diplomatischen Vorgehensweisen weitergebildet werden müssen, da z.B. die Kommissionsdelegierten in den Vertretungen vor allem mit der finanziellen Hilfe und dem Handel umgehen mussten und nicht mit der nun erwarteten politischen Arbeit (Crowe 2008: 25).

Trotz der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten werden Ausbildungsangebote für Diplomaten auf der EU-Ebene vorangetrieben. Seit 1999 gibt es das European Diplomatic Programme (EDP; vgl. Lieb/Maurer 2007: 27) und seit 2005 die European Diplomatic Training Initiative (EDTI). Da eine europäische Diplomatieakademie zurzeit ein zu sensibles Thema ist (Duke 2008: 23), müssten existierende Programme für die Aus- und Weiterbildung des EAD-Personals herangezogen werden (Lieb/Maurer 2008: 7). Letztlich könnten vorläufig nationale Einrichtungen genutzt werden. Mit Hilfe der EDTI wird bereits versucht, diejenigen Einrichtungen zusammenzubringen, die an der Fortbildung des EAD-Personals interessiert sind. Mittelfristig sollten dann ambitioniertere Trainingsprogramme eingerichtet werden. Wichtig ist, dass das EAD-Personal nicht für ihre Institutionen und nationalen auswärtigen Diensten arbeiten, sondern für den EAD und folglich für den HVU-ASP (Crowe 2008: 19, 25). Dafür ist es erforderlich, dass entsendete Institutionenpersonal gleichrangig einzusetzen, während die Tätigkeit für den EAD in den nationalen Karriereaufbahnen integriert werden muss. Gleichbehandlung und die Anpassung auf mitgliedstaatlicher Ebene führen dann zu einem Zugehörigkeitsgefühl (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 4), welches in einen diplomatischen Korpsgeist münden kann.

#### **4.4 Unionsdelegationen als integraler Bestandteil des EAD**

Die Unionsdelegationen unterstehen dem HVU-ASP und sind somit integraler Bestandteil des EAD. Die beiden Büros des Ratssekretariates bei den VN in Genf und New York werden in die Unionsdelegationen überführt (Duke 2008: 17-18). Unter Berücksichtigung des Doppelhutes übernehmen die Unionsdelegationen Aufgaben, die in der GASP/ESVP angesiedelt sind. Somit werden deren Leiter zu wichtigen Vertretern der EU, weil sie mit den Drittstaaten über die ganze Themenbandbreite verhandeln können, die bisher zwischen den Kommissionsdelegationen (Erste Säule) und der Präsidentschaft (Zweite Säule) getrennt war (Crowe 2008: 22).

Die EU-Vertretungen bedeuten allerdings nicht, dass nationale Vertretungen überflüssig oder ersetzt werden. Die Aufgabe der Unionsdelegationen besteht darin, die EU-Politik durchzuführen bzw. ihre Implementierung zu sichern (Rijks/Whitman 2007: 44). Die Unionsvertretungen sollten aktiv genutzt werden, um diplomatische Beziehungen mit Drittstaaten zu pflegen (Crowe 2008: 21).<sup>10</sup> Gerade wenn die EU ihre Aktivitäten zur Krisenprävention ausbauen möchte, müssen Delegationen eine größere Rolle spielen, indem sie die Sicherung der Umsetzung der Entscheidungen gewährleisten (Rayner 2005: 18).

Die Umformung der EG-Delegationen zu EU-Delegationen sollte in Staaten beginnen, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind und in denen kein Mitgliedstaat besondere Beziehungen pflegt, wie z.B. in den Ländern der Europäischen Freihandelszone (EFTA) (Lieb/Maurer 2008: 7). Es

---

<sup>10</sup> Alle 27 Mitgliedstaaten verfügen weltweit und außerhalb der EU nur in drei Ländern (China, Russland, USA) über Botschaften; vgl. Lieb/Maurer 2007: 27.

sollten einige Pilotprojekte durchgeführt werden (Missiroli 2007: 25). Dabei geht es um Aufteilung von Ressourcen bzw. Einsatzmöglichkeiten (diplomatische Vertretungsaufgaben, Austausch politischer Informationen). Die Aufgabe besteht darin, wie Komplementarität zwischen den mitgliedstaatlichen Vertretungen und dem EAD mit seinen Unionsdelegationen hergestellt werden kann (Rijks/Whitman 2007: 40-41). Letztere könnten Räume für nationale Diplomaten zur Verfügung stellen. Der Vorteil des EAD liegt darin, dass er EU-Informationen bereithält und es einen EU-Botschafter im Drittstaat gibt, anstatt 27 verschiedene sich abwechselnde Personen, weil bisher die Präsidentschaft die EU im Partnerstaat vertreten hat (Rijks/Whitman 2007: 35, 41, 45).

Die Unionsdelegationen können besonders für die kleinen Mitgliedstaaten als Chance begriffen werden, ihre außenpolitische Präsenz auszubauen (Maurer/Reichel 2004: 5). Durch die Unionsdelegationen erhalten sie Zugang zu Informationen, die sie auf Grund fehlender Vertretungen nicht hätten. Die Unionsdelegationen bieten die Möglichkeit, neue außenpolitische mitgliedstaatliche Interessen zu kompensieren, sodass der Mitgliedstaat keine Vertretung in dem relevant gewordenen Drittstaat errichten muss (Rijks/Whitman 2007: 41-42, 45). Letztlich muss bei diesen Überlegungen stets der Zweck der Unionsdelegationen, den HVU-ASP zu unterstützen, gewahrt bleiben (Crowe 2008: 24).

Damit die Zusammenarbeit der Delegationen mit den Zentren in Brüssel und den Mitgliedstaaten funktioniert, muss der Informationsaustausch angepasst werden, damit die Duplizierung von Arbeit vermieden wird (Duke 2008: 19). Es geht einerseits um die Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission und andererseits um die Festlegung von Weisungs- und Berichterstattungsvorschriften. Zwischen Rat und Kommission müssen z.B. die verschiedenen Regelungen zur Sicherheit und dem Datenschutz aufeinander abgestimmt werden. Denn bis jetzt ist es Solana möglich, Informationen von den Delegationen zu bekommen, während die Kommission in die Lageberichte der Policy Unit nicht selbstverständlich Einblick erhält (Lieb/Maurer 2008: 4, 6).

#### **4.5 Der EAD im Umfeld der europäischen außenpolitischen Akteure**

Die Abstimmung zwischen den europäischen außenpolitischen Akteuren ist ein entscheidender Aspekt für eine kohärentere europäische Außenpolitik. Um eine wirksame Außenpräsentation aufzubauen, ist es von grundlegender Bedeutung, dass das Verhältnis zwischen HVU-ASP, EAD, Kommission und Rat geregelt wird (Lieb/Maurer 2007: 19). Der Vertrag erzeugt Spannungen zwischen dem HVU-ASP und dem Präsidenten des Europäischen Rates, weil letzterer auch Verantwortung für die EU-Außenbeziehungen haben wird (Crowe 2008: 19).

Der Präsident des Europäischen Rates nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des [HVU-ASP], die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der [GASP] wahr (Art. 15 Abs. 6 Abs. 2 EUV, kons. Lissabon-Fassung).

Deshalb müssen beide Akteure eng zusammenarbeiten, damit konkurrierende Aktivitäten begrenzt bzw. vermieden werden. Der Präsident des Europäischen Rates wird über sein eigenes Personal verfügen, weshalb es wichtig ist, keine neuen konkurrierenden Bürokratien mit dem EAD auf der anderen Seite entstehen zu lassen. Folglich sollte der EAD auch dem Präsidenten des Europäischen Rates zuarbeiten (Crowe 2008: 8, 19).

Innerhalb der Kommission sollte eine Leitungs- bzw. Anweisungskette zum HVU-ASP etabliert werden, damit der Vizepräsident seine Koordinierungs- und Überwachungsfunktion erfüllen kann,

sodass gewisse Entscheidungen der Kommissare nur im Einverständnis mit dem Vizepräsidenten der Kommission getroffen werden können (Missiroli 2007: 22). Der Lissabon-Vertrag sieht innerhalb der Kommission für den Vizepräsidenten lediglich eine Koordinierungsfunktion vor, während Aussagen über Weisungszuständigkeiten gegenüber den Kommissaren der RELEX-Gruppe fehlen (Maurer/Reichel 2004: 2). Zu beachten ist dabei, dass er nicht nur das auswärtige Handeln der Kommission koordinieren muss, sondern auch die außenpolitischen Auswirkungen der anderen Gemeinschaftspolitiken wie Umwelt oder Energie (Avery 2005: 3). Ein anderes Problem entsteht bei der Außenvertretung. Während die Präsidentschaftsrotation in den Außenbeziehungen und die Troika abgeschafft werden, üben der Präsident des Europäischen Rates, der HVU-ASP für den Rat und der Kommissionspräsident zusammen mit dem HVU-ASP in der Rolle des Vizepräsidenten der Kommission für die Gemeinschaftspolitiken externe Präsentationsaufgaben aus (Spence 2006: 388f.). Dadurch entstehen neue Risiken für das Ziel einer einheitlicheren Sichtbarkeit der Union in der Welt.

Der EAD schafft weiterhin im Vergleich zur jetzigen Situation die Möglichkeit einer besseren Koordination zwischen den Mitgliedstaaten durch die zunehmende Übersichtlichkeit. Auf Grund der Ängste nationaler Souveränitätsverluste ist es wichtig, wie der Dienst präsentiert wird (Duke 2008: 16). Ein erfolgreicher EAD könnte bei nationalen Diplomaten subjektive Bedeutungsverluste im Hinblick auf ihren eigenen Status auslösen (Crowe 2008: 22). Da die Außenbeziehungen nicht mehr unter die Präsidentschaftsrotation fallen, werden sowohl die Regierungschefs als auch die Außenminister versuchen, ihrem Bedeutungsverlust entgegenzuwirken (Missiroli 2007: 19). Große Mitgliedstaaten, vor allem Frankreich und Großbritannien, betrachten den Dienst als Bedrohung ihrer nationalen Diplomatiebemühungen. Ein Grund dafür ist, dass sie durch die Francophonie und das Commonwealth ein umfassendes Diplomatienetzwerk etabliert haben. Um ihre diplomatische Souveränität zu bewahren könnten sie versuchen, nicht die von ihnen erwartete Diplomatenzahl zu entsenden, um so den EAD personell zu schwächen (Maurer/Reichel 2004: 5-6). Gleichzeitig ist eine effektivere Außenpolitik Ziel aller Mitgliedstaaten, weshalb ihnen klar gemacht werden muss, dass dafür ein starker EAD notwendig ist (Crowe 2008: 22), dessen Leistungsfähigkeit nur zum Ausdruck kommen kann, wenn Regeln für die Zusammenarbeit mit den auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten und den relevanten Abteilungen im EU-System aufgestellt werden (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 2).

Auf der EU-Ebene können die Auseinandersetzungen nach Lieb und Maurer (2008: 5f.) durch ein inter-institutionelles Abkommen zwischen Rat, Kommission und EP gelöst werden, mit dem ein Streitbeilegungsverfahren festgesetzt und das Verhältnis zwischen den Akteuren geklärt wird. Auch zwischen dem EAD und den nationalen Außenministerien sollte es nach Faleg (2008: 22) eine Koordinationsvereinbarung geben, um das Verhältnis zu den nationalen Botschaften in Drittstaaten zu regeln, weil letztlich die Unionsdelegationen den Status der mitgliedstaatlichen Vertretungen früher oder später verändern werden.

#### **4.6 Ausgewählte wissenschaftliche Ratschläge zur zukünftigen Vorgehensweise**

Vorläufiges Ziel sollte es nach Inkrafttreten des Reformvertrages sein, einen arbeitsfähigen EAD-Kernstab zu etablieren. Der Kernstab sollte sich mit Aufbau-, Koordinations- und Budgetplänen sowie Arbeitsplatzbeschreibungen befassen (Lieb/Maurer 2008: 1, 6). Missiroli (2007: 24) spricht von einer *pioneer group*, die mit der Zeit enorm expandiert. Wie bereits erwähnt, würde dieser minimalistische Ansatz viele Konflikte verhindern helfen (Duke 2008: 9). Der EAD sollte anfangs insofern aus der GD E, der Policy Unit und der GD RELEX bestehen (Rayner 2005: 33). Die konkreten Aufgaben dieser Pio-

niergruppe sollten von einem Aufbau- und Ausbauplan bestimmt werden, der von einem Gremium entwickelt werden sollte. Die Verringerung der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Rat und Kommission sind nur vermeidbar, wenn ein Masterplan das strategische Endziel des EAD beachtet und schrittweise den EAD-Aufbau bestimmt (Maurer/Reichel 2004: 6). Es braucht eine politische Strategie, die auf eine hohe Funktionsfähigkeit des Dienstes im Rahmen des Aufgabenspektrums des HVU-ASP abzielt und gleichzeitig die Gefahr, anfängliche Entscheidungen über den EAD-Aufbau willkürlich zu treffen, vermeidet (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 2, 5).

Der EAD sollte über eine eigene Einrichtung verfügen (Missiroli 2007: 23) und weder Teil des Rates noch der Kommission sein, sondern eine eigenständige Institution im EU-Gefüge, konzipiert z.B. als Agentur wie die EDA (Crowe 2008: 21). Zwar wird der EAD wie die EDA nicht über permanentes Personal verfügen, aber wenn er sich als effektiv erweist, dann werden möglicherweise stabilere Strukturen durch einen Ratsbeschluss errichtet (Missiroli 2007: 23-24). Ausgehend vom minimalistischen Ansatz wird als langfristiges Ziel ein maximalistisch geprägter Dienst aus politikwissenschaftlicher Perspektive favorisiert (Rayner 2005: 31). Prinzipiell unterliegt die Konzeption des EAD der Organisationsgesetzgebung zwischen Rat, Kommission und EP, was eine kontinuierliche Überprüfung und Anpassung ermöglicht und wodurch der politische Kooperationswille von entscheidender Bedeutung wird (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 3).

Die Arbeitsgruppe Europäische Integration der Friedrich Ebert Stiftung warnt allerdings vor einer Aufgabenüberfrachtung, die die Wirkungsweise des EAD gefährden könnte. Viele Politikfelder weisen außenpolitische Implikationen auf, was aber keinen kompletten Transfer dieser Felder in den EAD rechtfertigen kann (Friedrich-Ebert-Stiftung 2009: 2f.). Nach Missiroli (2007: 23) sollte der EAD als erstes die wichtigsten geografischen Abteilungen der Kommission und des Rates umfassen, in denen in den letzten Jahren viel dupliziert wurde. Um Verdopplungen und unnötige Zuständigkeiten des EAD (Verwaltung der Erweiterungsprogramme auf Grund der Übernahme des Balkanreferates) zu vermeiden, sollte die prinzipielle Verantwortlichkeit der betroffenen geografischen und thematischen Abteilungen in der Kommission verbleiben, die Beamten aber neben dem Kommissar auch für den HVU-ASP tätig sein (Crowe 2008: 17), während die Referate an sich in den Dienst eingegliedert werden (Faleg 2008: 22). Die Übernahme des Vorsitzes in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten durch den HVU-ASP sowie die Übernahme des PSK-Vorsitzes durch einen seiner Stellvertreter wirft die Frage über die Vorsitze der untergeordneten Komitees und Arbeitsgruppen auf, die noch nicht geklärt wurde (Crowe 2008: 20). Regelsberger (2004: 67) schlägt z.B. vor, dass die Außenvertretung der Union über den Europäischen Rat, den HVU-ASP und die Präsidentschaft ausgeübt wird, während das interne GASP-Management und die Drittstaatskontakte auf der Expertenebene bei den Mitgliedstaaten verbleiben, um so der Furcht einiger Mitgliedstaaten vor einer zu großen Machtkonzentration des HVU-ASP vorzubeugen und den Mitgliedstaaten letztlich die Abkehr von der rotierenden Präsidentschaft zu erleichtern.

Damit die Wirkungsweise des EAD vom Dualismus der europäischen Außenpolitik nicht zu sehr begrenzt wird, fordern Lieb und Maurer (2007: 6) eine endgültige Entscheidung, ob die bereits vernetzten Außenpolitiken in das GASP-System integriert werden sollten oder ob langfristig die GASP in die Erste Säule eingebunden werden sollte. Faleg (2008: 21) beschreibt die Situation der Vorarbeiten als ungewiss, so dass seiner Meinung nach Erfolgsmöglichkeiten ebenso vorstellbar sind wie Misserfolge.

Wie aufgezeigt existiert eine große Bandbreite an Überlegungen und Empfehlungen über den Aufbau des EAD, wobei sich die Aussagen der verschiedenen wissenschaftlichen Analysen ähneln. Um konkretere Aussagen über die zukünftige Entwicklungen des EAD treffen zu können, wird er im abschließenden Teil mit Hilfe des historischen Institutionalismus in den Kontext der europäischen Außenpolitik eingeordnet.

## 5. Institutionalistische Einordnung des EAD in das Umfeld europäischer Außenpolitik

### 5.1 Europäische Außenpolitik – History matters

Im Folgenden gilt es aufzuzeigen, dass die Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik durch pfadabhängige Prozesse gekennzeichnet ist. Durch die Berücksichtigung der zeitlichen Dimension sind Tendenzen auf die mögliche Ausgestaltung des zukünftigen EAD ableitbar. Zu Beginn gilt es, den entscheidenden Moment aufzuzeigen, der dazu führte, dass eine europäische außenpolitische Kooperationsform zwischen den Staats- und Regierungschefs wiederholt angewendet wurde. Die EVG in Verbindung mit der EPG, als auch die Fouchet-Pläne I und II mit dem Ziel, eine EPU zu gründen, fallen demnach nicht unter dieses Kriterium. Beide von Frankreich angeregten Vorschläge sind gescheitert und damit auch die vorgesehene Kooperationsform. Allerdings waren diese Ideen dahingehend von Bedeutung, dass sie die Staats- und Regierungschefs zum ersten Mal über außenpolitische Austauschmöglichkeiten nachdenken ließen, mit der Erkenntnis, dass sich die Optionen der EVG/EPG als auch der EPU als unpassend herausstellten.

Wie bereits in der empirischen Darstellung angedeutet, mündete die EPZ in die GASP als Zweite Säule der EU, sodass sie auch als Vorläuferin der GASP bezeichnet wird (Clemens u.a. 2008: 191). Die Gründung der EPZ durch den Luxemburger-Bericht kann insofern als *critical juncture* interpretiert werden, weil er Vorgänge auslöste, die sich permanent wiederholten. Es kam zu Selbstverstärkungsprozessen, weil sich vor allem die Außenminister, die Diplomaten und Beamten in den nationalen Außenministerien durch Konsultationen und Unterrichtungen diesem entstehenden Forum anpassen (Fröhlich 2008: 84). Es kam zu Koordinierungseffekten in der Erwartung, dass diese Form der Zusammentreffen anhält (Erwartungsverlässlichkeit). Bereits 1973 wurde der Austausch bei wichtigen außenpolitischen Positionen im Rahmen der EPZ als „Koordinierungsreflex“ bezeichnet. Unter den Außenministern entwickelte sich zunehmend ein Druck, sich auszutauschen und zu koordinieren (White 2001: 78). Die eingesetzten Europäischen Korrespondenten in den Mitgliedstaaten erkannten die Nützlichkeit des Informationsaustauschs<sup>11</sup> und die Diplomaten nutzten die EPZ, um multilaterale Diplomatie zu betreiben (Wallace 2005: 433). Die hohen Gründungskosten entstanden durch die Einrichtung des PK, welches für die Vorbereitung der anfangs halbjährlich stattfindenden Außenministertreffen zuständig war, und durch die vom PK gebildeten Arbeitsgruppen (Smith 2004: 73). Die gewählte Option der EPZ wurde kontinuierlich von den Staats- und Regierungschefs angewendet, so dass sich ihr Nutzen steigerte.

Im Ergebnis sind pfadabhängige Prozesse entstanden. Die westeuropäischen Staaten hielten an dieser Kooperationsoption fest und entwickelten sie durch Reformen im Rahmen der Kopenhagener

---

<sup>11</sup> Der Austausch zwischen den Europäischen Korrespondenten verlief über ein Kommunikationsnetzwerk (COREU), durch welches die Außenministerien der Mitgliedstaaten miteinander Kontakt hielten, um EPZ-Angelegenheiten zu diskutieren. Vgl. White 2001: 75.

und Londoner Berichte weiter. Grund dafür war, dass der internationale Einfluss, den die Staaten ausübten, nicht ausreichte, um auf die angespannte Situation im Nahen Osten und auf die sowjetische Invasion in Afghanistan 1979 angemessen zu reagieren (ebd.: 64).<sup>12</sup> Sobald die EPZ gegründet wurde, wurde sie sowohl durch weltpolitische Ereignisse als auch durch internationale Akteure gefordert (White 2001: 73). Bereits 1973 traf sich eine arabische Delegation mit Vertretern der EPZ am Rande eines europäischen Gipfels (ebd.: 74). Die Reformbemühungen wurden neben diesem externen Druck weiterhin dadurch gestärkt, dass die Staaten bei der Koordination innerhalb der EPZ erkannten, dass sie z.B. die Expertise der Kommission benötigten, um wirtschaftliche Auswirkungen von EPZ-Aktivitäten einzuschätzen (Smith 2004: 155). Externe Handlungszwänge und die gesammelten Erfahrungen führten zu einer besseren Einbindung der EG in den EPZ-Kooperationsmechanismus, so dass die Kommission von ihrer anfänglichen unregelmäßigen Berücksichtigung nun kontinuierlich an den EPZ-Treffen teilnahm (ebd.: 72). Während sie gemäß dem Luxemburger-Bericht lediglich zu konsultieren war, wenn Gemeinschaftsaktivitäten von EPZ-Entscheidungen beeinflusst wurden (White 2001: 76), führte der Londoner Report zu einer Assoziierung der Kommission mit allen EPZ-Ebenen vom Europäischen Rat bis zu den Arbeitsgruppen (Smith 2004: 96). Diese Verknüpfung ermöglichte es den Mitgliedstaaten 1982 Sanktionen (ein EG Instrument) gegen die Sowjetunion zu erlassen, um außenpolitische EPZ-Ziele zu erreichen (White 2001: 76). Weiterhin manifestierten die Staats- und Regierungschefs durch die Einsetzung des Europäischen Rates 1974 nicht nur ihre Autorität über den gesamten europäischen Integrationsprozess, sondern versuchten mit diesem Schritt, eine Verbindung zwischen der EG und der EPZ zu etablieren (Smith 2004: 99). Die erwähnten externen Ereignisse erforderten allerdings umfassendere Reformen, weil es den Außenministern trotz der Verbesserungen nicht gelang, auf internationale Herausforderungen, vor allem auf Krisen, angemessen zu reagieren. Der Falklandkrieg zwischen Argentinien und dem Vereinigten Königreich und die israelische Invasion im Libanon 1982 verdeutlichten die Notwendigkeit einer effektiveren EPZ und förderten den politischen Willen der Mitgliedstaaten, auf Instrumente der Gemeinschaft zurückzugreifen, um ihre außenpolitischen Entscheidungen durchzusetzen (White 2001: 73). Das Problem der mangelnden Handlungsfähigkeit zog sich durch die EPZ und konnte durch ihre Weiterentwicklung nicht behoben werden. Die Verbesserungsbemühungen bewegten sich im Rahmen der einmal gewählten Kooperationsform, die durch den Austausch außenpolitischer Ansichten zwischen den Mitgliedstaaten und durch die begrenzte Einbindung der EG charakterisiert war. Die Verknüpfung mit den Instrumenten der Gemeinschaft zählte nicht zu den Absichten der Staats- und Regierungschefs. Durch die unzureichende Berücksichtigung der EG entwickelten sich in der EPZ andere Regeln, Methoden und Instrumente (Smith 2004: 80). Die eintretenden Selbstverstärkungsprozesse förderten diese Strukturen. Pfadgeprägte Prozesse verstärkten insofern die gewählte Option, die den äußeren Veränderungen nicht gerecht wurde.

Neben dem KSZE-Prozess war es die portugiesische Revolution 1974, bei der über die EPZ zum ersten Mal umfassend die Kommission und damit auch EG-Instrumente zum Einsatz kamen (Verbesserung der Handelsabkommen), um Einfluss auszuüben (ebd.: 109). Dieser Ansatz, sowohl EG-Instrumente einzusetzen, um politische Ziele der EPZ umzusetzen, als auch die Kommission auf Grund ihrer wirtschaftlichen Expertise zu konsultieren (bei den Diskussionen in den KSZE-Arbeitsgruppen (White 2001: 76), können als *critical juncture* für die Einbindung der Kommission in die außenpolitischen Tätigkeiten der Staaten auf europäischer Ebene betrachtet werden. Ein näch-

---

<sup>12</sup> Im Nahen Osten konnten sich die Außenminister lediglich auf ein *joint paper* einigen. Vgl. Smith 2004: 86.

ster wichtiger Schritt war die Initiierung des euro-arabischen Dialoges. Wirtschaftliche und entwicklungspolitische Aspekte wurden innerhalb der EG behandelt, während der Dialog auf Grund der schwierigen Lage von der politischen Ebene der EPZ geleitet wurde (Smith 2004: 113). Neben den gemeinsamen EPZ-Deklarationen entstand das neue Instrument der regionalen Politikdialoge (White 2001: 80-81), die die Kommission durch entwicklungspolitische und wirtschaftliche Aspekte begrenzt einband (Smith 2004: 108, 153). Im Zeitverlauf wurde die Kommission dann zunehmend mit der Politikdurchführung und -beobachtung beauftragt. Anfang der 1980er Jahre wurde die de facto Einbindung der Kommission anerkannt. Es traten Selbstverstärkungsprozesse auf, die u.a. 1983 in die Integration der Kommission in die Troika mündeten (Smith 2004: 158, 162f.). Trotz der Integrationsversuche entwickelte sich die EPZ weiter getrennt von der EG, wodurch sich die verschiedenen Verfahren und Strukturen weiter festigten (ebd.: 80). Sowohl die rechtliche Verankerung der EPZ in der EEA als auch das Prinzip, wonach die auswärtigen EG-Politiken mit denen der EPZ zu vereinbaren seien (Art. 30 Abs. 5 EEA), war Ausdruck der bis dahin gemachten Erfahrungen. Sie blieben allerdings Verbesserungsversuche, weil die äußeren Ereignisse keinen externen Schock in der EPZ-Phase auslösten, der sich in einem Pfadwechsel außenpolitischer Kooperation geäußert hätte. Der Zerfall der kommunistischen Regime in Osteuropa 1989 brachte die Kommission endgültig in die EPZ, weil es darum ging, ökonomische, technische und finanzielle Unterstützung in den osteuropäischen Ländern zu leisten, worin die Kommission ihre Stärke hatte. Das erkannten sogar die damaligen G7-Länder, die sie mit der Koordinierung der Unterstützung beauftragte. Die strikten Trennlinien zwischen der EPZ und der Gemeinschaft fingen an sich zu lockern (White 2001: 77). Das Streben nach einer effektiveren europäischen Außenpolitik bestimmte maßgeblich die Debatten, die schließlich in die GASP mündeten (ebd.: 93).

Mit der Einrichtung der GASP als Zweite Säule neben der EG-Säule 1992 wurde deutlich, dass auch diese Konstruktion beide Systeme nicht miteinander verbinden würde. Die verschiedenen EU-Politiken, aufgeteilt auf die drei Pfeiler, sollten durch einen gemeinsamen institutionellen Rahmen verfolgt werden (ebd.: 97), was die Bedeutung der Kohärenz in der Struktur der europäischen Integration deutlich heraushob (Smith 2004: 210f.). Die Verbesserung der Kohärenz und damit der Effektivität außenpolitischer Aktivitäten war insofern ausdrückliches Ziel der EU (ebd.: 209). Das Kohärenzprinzip wurde in Artikel C aufgenommen und weiter als leitendes Prinzip für die GASP festgelegt (Titel V Art. J.1, J.8, kons. Maastricht-Fassung). Das Kohärenzgebot wurde nicht neu entwickelt. Vielmehr bildete sich diese Tendenz bereits in der EPZ heraus (Smith 2004: 211).<sup>13</sup> In der Realität konnte dieses Prinzip allerdings nicht durchgesetzt werden, besonders nicht in den Feldern, in denen sich die Kompetenzen der Ersten und Zweiten Säule überlagerten (ebd.: 215). So blieb die Aufteilung zwischen der EU-Präsidenschaft und der Kommission in der EU-Repräsentation sehr vage. In der Zweiten Säule wurde daher von Fall zu Fall entschieden, was zu Verwirrungen bei den internationalen Verhandlungspartnern führte (ebd.: 216). Die Effektivität der GASP wurde vor allem dadurch geschwächt, dass Entscheidungen ebenso wie in der EPZ auf dem Konsensprinzip beruhten (White 2001: 99). Der *lock-in* wurde fortgeführt, gefördert durch die Selbstverstärkungsprozesse, die dadurch charakterisiert waren, dass die Politikoptionen einem Kohärenzproblem unterlagen. Die Etablierung der GASP aus der EPZ heraus ist ein pfadabhängiger Prozess. Die Verbesserungsversuche durch die Vertragsrevisionen von Nizza und Amsterdam konnten das Kohärenzdefizit nicht lösen bzw. diesen *lock-in* nicht aufbrechen, so dass die Koordinierung der außenpolitischen EG/EU-Instrumente jeweils getrennt in

---

<sup>13</sup> Art. 30 Abs. 2 d) EEA: "kohärente Kraft in (...) internationalen Beziehungen".



der Kommission und im Rat erfolgt (Spence 2006: 369). Das Spannungsfeld zwischen der intergouvernementalen GASP und der supranationalen Gemeinschaftsmethode beeinträchtigte eine effektive Politikumsetzung, wodurch die Fähigkeit der EU, Einfluss proportional zu ihrer wirtschaftlichen Stärke auszuüben, beeinträchtigt wird (ebd.: 357).

Indessen können die Ereignisse wie die deutsche Einheit und der Zusammenbruch der Sowjetunion (Algieri 2006: 421), die die Schaffung der GASP stark beeinflussten, auf den ersten Blick durchaus als *critical juncture* interpretiert werden. Howorth und Le Gloannec (2007: 29) beschreiben die GASP auch als unausweichliche Konsequenz des Endes des Kalten Krieges. Gerade Pierson macht darauf aufmerksam, dass *critical junctures* erst im Zeitverlauf erkannt werden können. Zwar bildeten die EPZ-Elemente die Basis für die GASP, doch war die Einrichtung des Zweiten Pfeilers ein bedeutender Schritt für eine neue Ebene der Institutionalisierung (Smith 2004: 176). Die Weiterentwicklung der Instrumente und Strukturen durch die Verträge von Amsterdam und Nizza führten zu einer Expansion der EU-Aktivitäten in der europäischen Außenpolitik. Besonders die GASP wurde operationeller (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 84), teilweise auf Grund der Entwicklung einer ESVP. Die Krisen in Südosteuropa waren entscheidende Momente (*critical juncture*) für die ESVP. Während Frankreich die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärken wollte, verfolgte Großbritannien dieses Ziel innerhalb des NATO-Rahmens (Algieri 2006: 424). Die Lernprozesse im Krisenmanagement, ausgelöst durch die Entwicklungen im Balkan, führten zur Annäherung dieser Standpunkte und nur so konnte sich eine ESVP entwickeln (Wallace 2005: 444). Die Staats- und Regierungschefs sahen zwingenden Handlungsbedarf, dass Krisenmanagement und die zivile Dimension der Konfliktprävention zu verbessern, weil sie nicht in der Lage waren, im ehemaligen Jugoslawien Frieden zu stiften. Die EU wurde sowohl in der Balkanregion als auch von den USA als schwach betrachtet (Spence 2006: 359f.).<sup>14</sup> Die gesammelten Erfahrungen mündeten in einer Expansion der EU-Strukturen (EUMS, EUMC, PSK) und stehen im krassen Gegensatz zum anfänglichen intergouvernementalen Forum der EPZ. Die Unentschlossenheit der EU über das Vorgehen im ehemaligen Jugoslawien führte weiterhin zur Ernennung eines HV für die GASP, der dieses Problem teilweise lösen sollte (ebd.: 359). Durch die Einführung souveränitätsteilender Elemente in Form des HV für die GASP und seiner Policy Unit, wie es Müller-Brandeck-Bocquet (2002: 24) beschreibt, hat sich der Charakter außenpolitischer Zusammenarbeit verändert. Heute ist von Brüsseler Akteuren der GASP die Rede, die eine wesentliche Rolle in der Entscheidungsvorbereitung und Durchführung der GASP übernehmen (White 2001: 100). Dieser „Brüsselisierungsprozess“ ist mit der EPZ nicht mehr vergleichbar, die noch aus den nationalen Hauptstädten heraus gesteuert wurde (Keukeleire/Mac Naughtan 2008: 84).

Bis jetzt wurde die institutionelle Entwicklung europäischer Außenpolitik mit Hilfe externer Handlungserfordernisse erklärt. Der angenommene *critical juncture* der GASP kann allerdings auch aus einer anderen Perspektive betrachtet werden, indem die externen Geschehnisse, die die Defizite der Zusammenarbeit verdeutlichten (Smith 2004: 194), in das Verhältnis zur institutionellen Entwicklung gesetzt werden, woraus sich nicht unbedingt ein Pfadwechsel ableiten lässt. Die heutigen Kooperationsformen im EU-Gefüge können als logische, pfadabhängig-institutionelle Entwicklung bezeichnet werden. In der EPZ-Phase gab es kaum institutionelle Strukturen. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, kamen die Staats- und Regierungschefs zu der Einsicht, dass Strukturen geschaffen und ihre Koordinierung verbessert werden müssen. Die politische Koordination auf der nationalen Ebene hat

---

<sup>14</sup> Die EU hatte massive Probleme, genügend Bodentruppen zu mobilisieren, und es fehlte an Überlegungen, wie zivile Komponenten der Interventionen koordiniert werden sollten. Vgl. Spence 2006: 360.

sich als unzureichend herausgestellt und wurde daraufhin schrittweise auf die europäische Ebene durch die Einrichtung von Institutionen verlagert (Howorth/le Gloannec 2007: 29). Die EPZ-Einheit, die mit jeder Präsidentschaft in die jeweilige Hauptstadt zog (Wallace 2004: 434) wurde durch den Bedarf eines permanenten Koordinierungszentrums zu einem EPZ-Sekretariat ausgeformt und die EPZ-Arbeitsgruppen trafen sich häufiger in Brüssel (Smith 2004: 167, 169). Nach Maastricht wurde das EPZ-Sekretariat in das Ratsgeneralsekretariat übernommen und die EPZ-Arbeitsgruppen wurden weitgehend mit den Ratsarbeitsgruppen zusammengelegt (White 2001: 100-101). Diese Entwicklung war von Selbstverstärkungsprozessen geprägt, die in die Einsetzung der ersten Akteure der GASP (HV, EUSB, Policy Unit) mündeten (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 84). Die Mitgliedstaaten haben den Handlungsraum europäischer Außenpolitiken ausgeweitet, wodurch sich die Strukturen im Rat und in der Kommission ausweiteten (Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 200). Die zunehmende Bedeutung des Kohärenzgebotes führte dabei zu einem zusätzlichen Druck, institutionelle Änderungen bzw. Ausformungen durchzuführen (Smith 2004: 211). Die EU-Regierungen investierten in die gewählte Kooperationsform. Die institutionelle Struktur wurde ausgebaut. Aber dennoch konnten die zugrunde liegenden Widersprüche nicht aufgelöst werden (Wallace 2005: 430). So kam es z.B. durch die Einbindung ziviler Komponenten (Förderung der Rechtsstaatlichkeit, zivile Schutzmissionen) in die ESVP zu inter-institutionellen Spannungen zwischen der Kommission und dem Rat. Dies bestätigte sich als der Versuch der Kommission scheiterte, bei der *Aceh Monitoring Mission* im Jahr 2005 Kommissionsressourcen zu verwenden und die Mitgliedstaaten abgesehen von der Finanzierung jegliche weitere Kommissionseinbindung zurückwiesen (Dijkstra 2009: 442). Durch das erweiterte Krisenmanagement in der Zweiten Säule wird das inhärente Kohärenzproblem beider Politiksysteme, welches charakteristisch für den Entwicklungspfad der europäischen Außenpolitik ist, bestätigt. Es tritt vor allem bei Überschneidungen der Befugnisse auf, weil sich die Frage stellt, in welchen Fällen Instrumente der Ersten oder der Zweiten Säule genutzt werden sollten (Dijkstra 2009: 442). Ob das jetzige institutionelle EU-Profil im auswärtigen Handeln eine neue Entwicklung reflektiert, wie es Wagner und Hellmann (2003: 592) darstellen, ist auf Grund der institutionellen Entwicklungslogik fraglich.

Der außenpolitische Pfad umfasst die Entwicklung institutioneller Strukturen, die von Selbstverstärkungsprozessen geprägt sind. Die Pfadabhängigkeit der Institutionenstruktur resultierte deshalb in die Konstruktion des Doppelhutes (Avery 2005: 2). Die Etablierung des HVU-ASP und des EAD kann in die institutionelle Entwicklungslogik eingeordnet werden. Ob beide Neuerungen womöglich zu einem Pfadwechsel führen, der von einer effektiven und kohärenten Anwendung der europäischen außenpolitischen Instrumente gekennzeichnet ist, wodurch die Union tatsächlich zu einem bedeutenden internationalen Akteur avanciert, der das weltliche Geschehen maßgeblich beeinflusst, kann mit Hilfe der Pfadabhängigkeit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden. Die Einrichtung der GASP veranschaulicht sehr gut, wie schwer es ist, pfadabweichende Entwicklungen zu erkennen. Langfristig könnten der HVU-ASP und der EAD einen Pfadwechsel verursachen. Auf Grund der Ausweitung der europäischen Strukturen im Rat und der Kommission, würde sich der Wettbewerb zwischen diesen Institutionen erhöhen, wodurch der Kooperationsbedarf immer dringlicher wird (Diedrichs/Wessels 2006: 216). Dadurch wird Kohärenz erzeugt, während sich der Dualismus soweit reduziert bis die EU/EG-Systeme fusionieren. Wahrscheinlicher ist allerdings, dass der EAD zusammen mit dem HVU-ASP die europäische Außenpolitik, unter der Annahme, dass die außenpolitische Kooperation pfadabhängig ist, begrenzt verbessern, werden sie in der Tradition der bisherigen institutionellen Einrichtungen gesehen. Zu diesem Ergebnis passt die Aussage von Wallace, der die Entwicklung der außenpolitischen Zusammenarbeit als mäßige Erfolge auf der Basis von großen Fehlschlägen inter-

pretiert, weil sich institutionelle Mechanismen selbst verstärkten bzw. Wiederholungsmuster europäischer Kooperation auftreten, die es unmöglich machen, die bestehenden Widersprüche zu lösen (Wallace 2005: 430). Letztlich ist damit auch die Ansicht Missirolis (2007: 12) nachvollziehbar, wonach der Dualismus zwischen beiden Systemen nicht aufgelöst werden wird, sondern in konzentrierter Form auf den HVU-ASP übertragen wurde.

Wie sich die institutionellen Eigendynamiken europäischer Außenpolitik entfaltet haben, die die Entwicklungslogik der Institutionen kennzeichnet, soll im Folgenden mit Hilfe von Beispielen analysiert werden, um mögliche Entwicklungspotentiale des EAD zu erkennen, die ihn im Zeitverlauf gegenüber den Mitgliedstaaten unabhängiger werden lassen.

## 5.2 Entwicklungspotential des EAD

Der historische Institutionalismus lenkt die Aufmerksamkeit auf dynamische Institutionen, die sich über die Zeit entwickeln, so dass sie nicht mehr nur die ursprünglich angedachten Funktionen erfüllen. Durch lang andauernde Prozesse entwickeln Institutionen ein Eigenleben, die Anforderungen für weitere Institutionenänderungen erzeugen, wodurch sich die europäischen außenpolitischen Kooperationsstrukturen in Verbindung mit internationalen Ereignissen ausformen. Dadurch entsteht ein permanenter institutioneller Veränderungsdruck (Smith 2001: 1), der auf die Mitgliedstaaten einwirkt. Im Folgenden wird das *principal-agent*-Modell von Pollack weiter präzisiert und auf die europäische Außenpolitik übertragen, bevor die institutionelle Dynamik im Rahmen von unerwarteten Konsequenzen, begrenzten Zeithorizonten und Präferenzwechseln betrachtet wird.

### 5.2.1 Die Eigenständigkeit europäischer Außenpolitikakteure

Nach dem *principal-agent*-Modell entstehen Beziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten, wenn der Prinzipal Befugnisse an den Agenten delegiert, damit dieser an der Stelle des Prinzipals handeln kann (Kassim/Menon 2003: 122). Der Grund für die Delegation liegt in der Annahme der Staaten (Prinzipale), dass sich mit Hilfe der Institutionen (Agenten), Probleme besser lösen lassen (funktionale Wirkung) (Mutschler 2008: 1). Die Prinzipale delegieren, weil sie daraus einen Nutzen ziehen (Pollack 1996: 436). Die Entscheidung, Institutionen einzurichten, wird von den Prinzipalen getroffen, um vor allem Transaktionskosten zu minimieren (Pollack 1997: 102). Die Übertragung von Funktionen wird für den Prinzipal problematisch, wenn Agenturkosten (*agency losses*) entstehen (ebd.: 108). Das geschieht entweder, wenn der Agent seine Verantwortung minimiert (*shirking*) oder, wenn der Agent seine Befugnisse selbstständig ändert und andere Ziele verfolgt als der Prinzipal (*run-away bureaucracy*). In diesem Kontext spielt die asymmetrische Informationsverteilung eine wichtige Rolle. Informationen über den Agenten sind asymmetrisch zu Gunsten des Agenten verteilt, wodurch die Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal erschwert wird. Denn wahrscheinlich ist, dass z.B. die Kommission als Agent besser über die Durchführung, den finanziellen Bedarf oder die technischen Erfordernisse einer Politik oder eines Vorschlages informiert ist (Pollack 1996: 444). Die Herausforderung für die Prinzipale bei der Delegation von Funktionen besteht insofern darin, die Folgsamkeit ihrer Agenten zu sichern (Kassim/Menon 2003: 122), um Agenturkosten und Informationsasymmetrien abzubauen bzw. zu begrenzen (Pollack 1996: 444). Dafür stehen den Prinzipalen sowohl Sanktionsmöglichkeiten (finanzielle Restriktionen, die Einschränkung des erteilten Mandates, die Änderung einer Entscheidung bzw. Vorschlages des Agenten) als auch Überwachungsmechanismen zur Verfügung (ebd.: 446). Hinsichtlich der Überwachungsmechanismen werden zwei Strategien unterschied-

den: die *police-patrol* (Prinzipale überwachen selbst die Aktivitäten des Agenten) und der *fire-alarm* (Prinzipale werden durch andere Akteure über Verstöße informiert). Während die erste Methode für die Prinzipale kostenintensiver ist und z.B. durch das Komitologieverfahren<sup>15</sup> ausgeführt wird, werden bei der zweiten Variante die Kosten externalisiert und im Falle der Kommission vom EuGH, dem EP sowie dem Europäischen Rechnungshof übernommen (ebd.: 445). Die Wahrscheinlichkeit, auf Sanktionen zurückzugreifen hängt davon ab, inwieweit sich die Präferenzen der Prinzipale überschneiden. Pollack weist darauf hin, dass ein *shirking* Agent verschiedene Präferenzen gezielt nutzt, um den Sanktionen zu entgehen (ebd.: 446). Pollack (ebd.: 448) schlussfolgert, dass die Autonomie einer Institution von der Wirksamkeit der Kontrollmechanismen, die die mitgliedstaatlichen Prinzipale etablierten, abhängig ist; diese variieren zwischen den Institutionen und Politikfeldern sowie im Zeitverlauf, wodurch sich verschiedene Muster supranationaler Autonomie herausbilden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Agenda-Setting, welches Pollack in ein formales und informelles Agenda-Setting gliedert. Während das formelle Agenda-Setting die Gestaltung der formalen Agenda nach den dafür vorgesehenen Regeln umfasst, bezieht sich das informelle Agenda-Setting auf den Inhalt der gemachten Politikvorschläge (substantielles Agenda-Setting). Durch diese werden neben Problemdefinitionen auch Lösungswege aufgezeigt, wobei unvollständige Informationen der Prinzipale eine wichtige Rolle spielen (Pollack 1996: 448). Neben diesem Aspekt, der es den Mitgliedstaaten erschwert, Probleme zu identifizieren und geeignete Lösungen zu finden (ebd.: 449), hängt der Einfluss des Agenten dann von der Fähigkeit ab, passende Legislativvorschläge und Stellungnahmen auszuarbeiten, die von den EU-Staaten angenommen werden könnten (Pollack 1997: 128). Das formelle Agenda-Setting wird dagegen durch Regeln bestimmt und besonders durch das Recht der Akteure, Legislativvorschläge einzubringen. Der Einfluss über das Vorschlagsrecht ist besonders groß, wenn die Abstimmungsregeln dem Mehrheitsprinzip folgen und Änderungsregeln restriktiv sind; wenn also der Vorschlag leichter anzunehmen als zu ändern ist (Pollack 1996: 451).

Die Aufgaben, die der Kommission als Agent von den Prinzipalen in Form der Mitgliedstaaten übertragen wurden, sind im GASP-Pfeiler begrenzt. Im Gegensatz zu ihrem Initiativmonopol in der Ersten Säule wie z.B. in den Außenwirtschaftsbeziehungen (Wagner/Hellmann 2003: 573) wird die Kommission in der Zweiten Säule in vollem Umfang beteiligt (Art. 27 EUV, kons. Nizza-Fassung), bleibt aber dennoch unterhalb des Status eines umfassenden Teilnehmers (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 91-92). Im Agenda-Setting-Prozess teilt sie ihr Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten (Art. 22 Abs. 1 EUV, kons. Nizza-Fassung). Die Macht der Kommission, die prozedurale Agenda in der Abstimmung durch die Reihenfolge der Themen in Form von Vorschlägen zu beeinflussen, ist insofern begrenzt. Das Ko-Initiativrecht hemmt die Entstehung von Agenturproblemen und kann als Kontrollmechanismus der Prinzipale interpretiert werden, weil ein Kommissionsvorschlag durch andere Vorschläge der Mitgliedstaaten relativiert werden kann (Mutschler 2008: 14). Weiterhin befindet sich das Zentrum der Politikgestaltung im Zweiten Pfeiler im Rat (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 66). Besonders trägt die jeweilige Präsidentschaft die allgemeine Verantwortung für das Ratsarbeitsprogramm und lanciert Initiativen. Diese Kapazität sollte allerdings nicht überbewertet werden, weil das Vorschlagsrecht unter der kurzen Dauer des Ratsvorsitzes leidet und die Mehrheit der Agenda-Themen durch eine neue Präsidentschaft nicht verändert werden (*on-going business*) (Duke/Vanhoonacker 2006: 166-167). Dennoch ist wie bereits erwähnt die formelle Agenda-Setting-Funktion der Kommission im Vergleich zur Ersten Säule in einer abgeschwächten Form vorhanden (fehlendes

---

<sup>15</sup> Näheres zur Komitologie s. Pollack 2003.

Initiativmonopol), zumal das GASP-System vom Konsensprinzip geprägt ist. Dadurch sind die Kommissionsvorschläge im Rat schwerer durchzusetzen, weil die Kommission nicht nur die erforderliche Koalition organisieren muss, sondern die Zustimmung aller Außenminister (Diedrichs/Wessels 2006: 217). Dadurch verliert die Kommission die Fähigkeit „to ‘push through’ its proposals by majority vote, and with it much (if not all) of its formal agenda setting power“ (Pollack 1996: 451). Der Kommission fehlt es daher nicht nur am exklusiven Initiativrecht, sondern auch an Möglichkeiten, unterschiedliche mitgliedstaatliche Präferenzen für ihre eigenen Interessen zu nutzen.

Die Bedeutung des *principal-agent*-Modells liegt in der Berücksichtigung der informellen Einflussnahme. Die Kommission beteiligt sich im Rahmen von informellen Agenda-Setting-Prozessen an der GASP und trägt zur Weiterentwicklung dieser Politiken bei, insbesondere durch unverbindliche Empfehlungen oder Stellungnahmen. Sie nutzt diese Möglichkeiten effizient, um ihre Ansichten über Probleme zu äußern, für die sie formal keine Zuständigkeit besitzt. Die vielen Kommissionsmitteilungen und Stellungnahmen werden dadurch zu einem wichtigen Bestandteil in der Entwicklung europäischer Außenpolitiken. Die Kommission stützt sich dabei auf die Arbeit ihrer Delegationen in Drittstaaten, in denen sie sehr aktiv die Gestaltung und Umsetzung nachhaltiger Politiken und Strategien verfolgt (Spence 2006: 373). Dieser substanzielle Agenda-Setting-Einfluss hat sich dabei erst im Zeitverlauf herauskristallisiert. Anfangs verhielt sich die Kommission in der Zweiten Säule sehr zurückhaltend, weil sich die Initiierung von Vorschlägen im Gegensatz zur Ersten Säule als komplexer herausstellte. Die Kommission sammelte erst Erfahrungen, um ein Problembewusstsein für zukünftige außenpolitische Themen bzw. Probleme zu entwickeln und Vertrauen der Mitgliedstaaten im Zweiten Pfeiler zu erlangen. Dafür verwendete sie EG-Politiken und –Abkommen, mit denen sie GASP-Aspekte aufgriff und verfolgte (Smith 2004: 193). Heute sieht die Kommission ihren Beitrag in der GASP/ESVP vor allem unter dem Begriff der Konfliktprävention (Spence 2006: 373). In diesem breiten Feld schlägt sie dem Rat außenpolitische Orientierungsangebote vor, die letztlich vom Rat auch berücksichtigt werden (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 89-92). Dieses informelle Initiativrecht ist somit situationsabhängig und erlaubt es der Kommission, als „wirklicher“ Agenda-Setter aufzutreten (Mutschler 2008: 14). Dennoch ist sie durch die konzeptionelle Arbeit des Ratssekretariates eingeschränkt, besonders seitdem zivile Aspekte des Krisenmanagements durch den Ausbau der ESVP im Zweiten Pfeiler eingeführt wurden (Dijkstra 2009: 442). Die Prinzipale beeinflussten dadurch die delegierten Befugnisse (Autonomie) der Kommission.

Die Kommission ist nicht die Protagonistin, doch die Effektivität der GASP/ESVP-Aktivitäten hängen oftmals von der Annahme paralleler, im Kompetenzbereich der EG anzusiedelnde Maßnahmen ab (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 92).<sup>16</sup> Sie spielt dadurch eine Schlüsselrolle in der außenpolitischen Leistungsfähigkeit der EU. Besonders in der Zweiten Säule konzentriert sich die Kommission vor allem auf ihre Rolle als Prozessmanager, wodurch sie sich mit der Zeit zur bedeutendsten EU-Verhandlerin entwickelte (Spence 2006: 362, 369). Sie verfolgt eigene Politikziele und hat dadurch internationale Sichtbarkeit erlangt. Die außenpolitische Profilbildung der Kommission wurde gefördert, als der internationale Einfluss der EU in der Welt zunahm (Afrika, Mittlerer Osten, Lateinamerika). In Afrika wurde die Verbesserung der Entwicklungshilfe, die Unterstützung regionaler Integration, die Aushandlung neuer Abkommen mit den AKP-Ländern sowie die *Africa Peace Facility* von der Kommission verwaltet. Diese Initiativen dienen nicht nur den interregionalen Beziehungen im Han-

---

<sup>16</sup> EG-Wirtschaftssanktionen können auf der Basis von GASP-Beschlüssen und nach Vorschlag der Kommission verhängt werden. Vgl. Art. 301 EGV, kons. Nizza-Fassung.

dels- und Entwicklungsbereich, sondern auch der Konfliktprävention, dem Konfliktmanagement und der Friedenssicherung (politische Aspekte) (Spence 2006: 364). Die Prinzipale haben den Befugnissen der Kommission nicht nur neue Kontrollmechanismen in Form erweiterter Ratssekretariatsstrukturen entgegengesetzt, sondern parallel ihre Autonomie ausgedehnt.

Konkret ist die Kommission durch die Verwaltung des GASP-Budgets eingebunden (Dijkstra 2009: 442), welches aus dem Gemeinschaftshaushalt stammt und mit dem der Großteil der gemeinsamen GASP-Aktionen umgesetzt werden wie z.B. Minenbeseitigung oder die Kosten für den EUSB in Bosnien und Herzegowina (Spence 2006: 363). Das Management der GASP-Projekte und der EUSB wird dabei durch die RELEX-Botschafter überwacht (ebd.: 375).<sup>17</sup> Während in der Ersten Säule die Kommission der „political entrepreneur“ (Pollack 1996: 448f.) ist und die allgemeine Überwachungsfunktion ausübt, ist ihre wichtigste Rolle in der GASP das Projektmanagement (Spence 2006: 369). In diesem Bereich hat sich die Kommission durch den wachsenden internationalen Einfluss der EU dynamisiert. Der Rat übernimmt die Überwachungsrolle (*police-patrol*) und die Policy Unit tritt, wie im Folgenden aufgezeigt wird, als bedeutender *policy entrepreneur* auf (ebd.).

Das *principal-agent*-Modell muss in der Zweiten Säule um die dort verorteten gemeinsamen Akteure, den HV für die GASP und seiner Policy Unit ergänzt werden, weil auch sie die Agenda beeinflussen (Keukeleire/MacNaughtan 2008: 66). Dadurch sieht sich die Kommission als Agenda Setter zunehmend mit den anderen Präferenzen der Agenten in der Zweiten Säule, die den Politikgestaltungsprozess beeinflussen, konfrontiert. Das bedeutet aber nicht, dass sie marginalisiert wird oder untätig ist (Diedrichs/Wessels 2006: 213, 221). Zudem haben Prinzipale diese Einrichtungen für Aufgaben geschaffen, die traditionell durch supranationale Institutionen ausgeübt werden (Wagner/Hellmann 2003: 573). Dadurch wurden, wie bereits erwähnt, weitere Kontrollinstrumente für die Kommission etabliert, weil Akteure mit ähnlichen Befugnissen existieren. Die Policy Unit erstellt z.B. Papiere, um die Themenagenda der Präsidentschaft und der Mitgliedstaaten mitzubestimmen (Duke/Vanhoonacker 2006: 166). Sie entwickelte sich von der Planungs- und Frühwarnereinheit zum politischen Entscheidungsmitgestalter (Spence 2006: 368). Diese konzeptionellen Aktivitäten sind auf den HV für die GASP zurückzuführen, dessen Einfluss und Eigendynamik zuletzt an der Erarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) deutlich erkennbar war, denn Solana erarbeitete das Grundkonzept für die ESS (Wallace 2005: 447) und hat somit maßgeblich zur Etablierung des strategischen Orientierungsrahmens für die gesamte Union beigetragen. Die neuen Agenten haben sich gegenüber ihren Prinzipalen ebenfalls dynamisiert. Im Vertrag von Amsterdam wurde dem HV für die GASP lediglich eine unterstützende Funktion zugeschrieben (Art. 26 EUV, kons. Amsterdam-Fassung).

Der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt den Rat in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt (Art. 26 EUV, kons. Amsterdam-Fassung).

Diese Befugnisse waren sehr vage und wurden durch die Aufgaben der eingerichteten Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit, die spätere Policy Unit, auf die sich der HV für die GASP stützt, konkretisiert. Diese Einheit konnte nach eigenem Ermessen Stellungnahmen an den Rat richten (Erklärung

---

<sup>17</sup> Die Kommission erstellt für gemeinsame Aktionen die Finanzpläne, die von den RELEX-Botschaftern angenommen werden müssen. Nachdem die gemeinsame Aktion im Rat beschlossen wurde, ist die Kommission für das Management der Operation verantwortlich (Spence 2006: 376).

6 d), kons. Amsterdam-Fassung). Der Rat hat dann nach kürzester Zeit seine Aufgabenbereiche mehrmals ausgeweitet. Resultat ist, dass Javier Solana heute kaum noch mit der Präsidentschaft und der Kommission zusammen in Krisenregionen reist (Dijkstra 2009: 441). Die Ausgestaltung dieser Position war dabei abhängig von der Leistung Solanas und von dem Willen der Mitgliedstaaten (Spence 2006: 366). Dieser wurde u.a. durch die Kosovo-Krise 1999 beeinflusst, sodass Solana nominiert wurde, der eher eine starke politische Figur als einen Bürokraten verkörpert (Dijkstra 2009: 440). Unmittelbar danach wurde er unter der Kontrolle des Ratsvorsitzes (*police-patrol*) mit der Ausarbeitung der ESVP beauftragt (Europäischer Rat 1999: II.29). Der HV für die GASP hat sich trotz anfänglicher zögernder Delegation (informelles Initiativrecht, Unterstützung der Ratspräsidentschaft, kleiner Personalstab der Policy Unit) als bedeutender Agenda-Setter etabliert. Im Zeitverlauf haben die Mitgliedstaaten ihre Kontrollstrukturen abgebaut (Erarbeitung der ESS ohne die Ratspräsidentschaft) (Mutschler 2008: 35). Solanas Nutzen für die Prinzipale war insofern größer als die Befürchtungen vor Souveränitätsverlust.

Sein Amt ist damit als dynamisch ausgestaltbar und entwicklungs offen beschreibbar (Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 18f.). Er hat mit der Zeit eine Dynamik entwickelt, die in einem faktischen Initiativrecht mündete (Regelsberger 2004: 63f.) und im VVE als formelles Vorschlagsrecht für den HVU-ASP verankert wurde. Die Prinzipale haben ihre Kontrollmechanismen insofern abgeschwächt. Mutschler (2008: 36) illustriert sehr gut, dass im Bereich der Sicherheitspolitik Aufgaben in Zusammenhang mit strengen Kontrollmechanismen an die Agenten delegiert werden. Diese werden aber von den Prinzipalen gelockert, damit sie aus der Delegation den erhofften Nutzen ziehen können.<sup>18</sup> Der HV für die GASP konnte dadurch zusammen mit seiner Policy Unit eigenständige Handlungsmuster herausbilden und als *political entrepreneur* substanzielles Agenda-Setting betreiben. Solana als hyperaktiver HV für die GASP (Wallace 2005: 435) verfolgt zusammen mit seiner Policy Unit und der DG E europäische Interessen, die nicht immer den Präferenzen der Mitgliedstaaten entsprechen (Missiroli 2007: 16). Sie nutzen ihre Eigenständigkeit, um Einfluss auszuüben und fanden auch auf diese Weise Wege, Duplikationen zwischen beiden Säulen zu begrenzen (z.B. die guten Beziehungen zwischen Solana und Patten; vgl. Wallace 2005: 435). Dadurch etablierte sich ein *modus vivendi* und das inter-institutionelle Verhältnis zwischen Ratssekretariat und Kommission hat sich verbessert (Dijkstra 2009: 432). Es ist ein Beispiel dafür, dass diese Dynamik positive Effekte erzeugt, indem sie zur Verbesserung der internen und externen europäischen Problemlösungsfähigkeit beiträgt und die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre Überwachungsmechanismen abzuschwächen, um den Nutzen (Verbesserung der internationalen Handlungsfähigkeit) der Aufgabendelegation zu steigern.

Die Delegation von Befugnissen an die genannten Agenten zeigt, welche Dynamiken sich von dieser Basis aus entfalten. Anfänglich schwache Aufgabenzuweisungen der Prinzipale werden im Zeitverlauf erweitert. Als Ursachen gelten sowohl internationale Ereignisse (Irak-Krieg) als auch die Arbeitsergebnisse der Agenten (ESS), durch die die Prinzipale strikte Überwachungsmechanismen abschwächen (Etablierung des HVU-ASP). Die Institutionen wirken folglich auf ihre Erschaffer zurück. Dass der EAD ähnliche Ambitionen entwickelt, ist denkbar und mit den wissenschaftlichen Empfehlungen konform, die eine Expansion des Dienstes für wahrscheinlich halten. Mit Hilfe fortwährender Prozesse wird er informelle Verbindungen mit den relevanten Einrichtungen knüpfen, sodass er in der Lage

<sup>18</sup> Die Delegationsgewinne zeigten sich z.B. an dem Einfluss Solanas in der Ukraine im Jahr 2004. Er spielte in wichtige Vermittlerrolle zwischen Kuchma, Yanukovych und Yushchenko in der politischen Krise nach der Präsidentschaftswahl, die von einem einzelnen Mitgliedstaat nicht mit dem gleichen Einfluss ausgeübt hätte werden können. Vgl. Spence 2006: 367.

sein wird, die Kohärenz der europäischen Außenpolitik zu verbessern. Letztlich ist auch das Ergebnis der bisherigen Analysen, dass der EAD anfangs eher entlang der Ratsstrukturen ausgerichtet wird (strenge Kontrollmechanismen der Prinzipale), mit dem *principal-agent*-Modell vereinbar. So wie die Kommission zu Beginn der EPZ nur schwach eingebunden wurde und so wie der HV für die GASP eine dienende Funktion erfüllen sollte, werden auch die Zuständigkeiten des EAD anfänglich begrenzt sein. Mit der Übertragung des formalen Initiativrechtes der Kommission auf den HVU-ASP erhält er ein beträchtliches Maß an Einflussmöglichkeiten im Agenda-Setting-Prozess und wird diese zusammen mit dem EAD nutzen, um europäische Interessen bzw. eigene Politikstrategien zu fördern. Dieser Kontext wird die Entwicklung des Dienstes positiv beeinflussen, wenn nicht sogar beschleunigen. Selbst wenn der EAD eher an den Rat ausgerichtet wird, sodass die Nutzung der Ressourcen der Kommission erschwert wird, wird er mit der Zeit seine delegierten Aufgaben ausnutzen. Ein erster Anknüpfungspunkt dafür wäre die Informationsversorgung über die Unionsdelegationen, die integraler Bestandteil des EAD werden.

### 5.2.2 Unerwartete Konsequenzen und begrenzter Zeithorizont

Die Umgebung europäischer Außenpolitik, in denen Akteure tätig sind, ist sehr komplex. Besonders das außenpolitische Feld erfordert kontinuierliche Aufmerksamkeit und Anpassungen (Smith 2004: 146), sodass unerwartet auftretende Ereignisse die GASP-Agenda mitbestimmen (Duke/Vanhoonacker 2006: 166). Weiterhin erschweren Globalisierungseffekte die Trennung zwischen innenpolitischen und außenpolitischen Politikfeldern, was aber nicht heißt, dass die Staaten ihre zentrale Rolle bei der Politikformulierung verlieren. Es bedeutet eher, dass die europäische Außenpolitikkooperation vielschichtiger geworden ist, was die Einflussnahme europäischer Akteure fördert genauso wie unerwartete Konsequenzen, die diesen Spielraum vergrößern. Unerwartete Konsequenzen durch Veränderungen des Umfeldes und die Entwicklung der EU zu einem einheitlich global agierenden Akteur führten zu einer Annäherung der Säulen (Wagner/Hellmann 2003: 569ff.), was die Staaten ursprünglich vermeiden wollten (Smith 2004: 37).

Zudem werden unerwartete Konsequenzen durch Zeit- und Informationsknappheit gefördert, die wiederum Aufgabendelegationen begünstigen. Die Ausdifferenzierung des Politischen Komitees (PK) der EPZ zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) in Brüssel kann teilweise auf die Arbeitsüberlastung der Politischen Direktoren der nationalen Außenministerien, die sich im PK versammelten, zurückgeführt werden. Dadurch hat das PSK auf Grund der Zeitknappheit eine wichtige Entlastungsfunktion für die Politischen Direktoren übernommen (Regelsberger 2004: 68f.). Unerwartete Konsequenzen erzeugen Eintrittsmomente (*windows of opportunities*), welche die EU-Akteure nutzen. Dadurch schaffen sie Präzedenzfälle (Einfluss der Kommission im KSZE-Prozess) und nutzen diese für künftige Einflussnahme (euro-arabischer Dialog), wodurch es für die Mitgliedstaaten schwierig wird, die Akteure zu verdrängen und Kontrolle zurückzugewinnen (Smith 2004: 146). Wie bereits erwähnt sollte der HV für die GASP den Rat lediglich unterstützen. Doch er hat eigene politische Konzepte und Lösungsansätze für Problemfelder (z.B. im Westbalkan) eingebracht (Regelsberger 2004: 63), gefördert durch unerwartete Ereignisse in Südosteuropa.

Dass unerwartete Konsequenzen durch die intensivere Verflechtung von Politikbereichen häufiger auftreten, wird besonders dem EAD zu Gute kommen. Der EAD wurde konstruiert, damit die EU den neuen Anforderungen, die durch diese Interaktionseffekte entstehen, gerecht wird. Die Kommissions- und GASP-Politiken werden, wenn sich der EAD dynamisiert, stärker miteinander verflochten



werden, wodurch es für Entscheidungsträger nicht einfacher wird, Kontrolle auszuüben und Langzeitauswirkungen vorauszusehen. Zudem wird der Aspekt der Zeit- und Informationsknappheit an Bedeutung zunehmen, weil sich die außenpolitischen EU-Aktivitäten ausweiten und in einem durch die Globalisierung komplexeren Umfeld wirken müssen. Damit verbundene unerwartete Konsequenzen können dann zur Integration oder intensiveren Anbindung weiterer Politikfelder an und in den EAD führen, selbst wenn der Dienst anfangs minimalistisch ausgerichtet wird.

Dagegen lassen begrenzte Zeithorizonte Entscheidungsträger kurzfristig kalkulierte Entscheidungen treffen, die langfristig institutionelle Konsequenzen erzeugen, die ursprünglich nicht beabsichtigt waren, wie das starke politische Gewicht von Solana. Wenn Politiken in der zukünftigen Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten verhandelt werden, bewerten Außenminister diese nach ihrer Relevanz, Kosten-Nutzen-Kalkülen und den potentiellen Implikationen in ihren Mitgliedstaaten (Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 201). Um diesen eng gefassten Fokus zu vermeiden, der bei institutionellen Veränderungen zu unerwarteten Konsequenzen führen kann, vereinbaren Entscheidungsträger *credible commitments*. In der europäischen Außenpolitik ist es u.a. die ESS, die dafür sorgt, dass langfristige strategische Ziele nicht durch kurzfristige Überlegungen der Staats- und Regierungschefs geschwächt werden. Ein ähnliches Beispiel ist die Lissabon-Strategie mit der die Mitgliedstaaten Ziele vereinbarten, die in einem bestimmten Zeitraum erfüllt werden müssen (Bulmer 2009: 316).

Auf Grund begrenzter Zeithorizonte ist der Vorschlag von Maurer und Reichel bzw. Lieb einen EAD-Aufbauplan zu entwerfen, der von einem unabhängigen Gremium umgesetzt wird, sinnvoll. Damit wird gewährleistet, dass der EAD nicht durch machtgesteuerte Überlegungen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission „zerrissen“ wird. Durch diese Art eines *credible commitment* wird dafür Sorge getragen, dass das strategische Langzeitziel des EAD, die Kohärenz und Effizienz der europäischen Außenpolitik zu verbessern, gewahrt bleibt.

### 5.2.3 Präferenzenwechsel

Ein Präferenzenwechsel der Akteure wurde z.B. im Laufe der EPZ erkennbar, als sich die Staaten bewusst wurden, dass ihre Handlungen unter dem Einsatz von EG-Instrumenten effektiver wären. Auf Grund wechselnder äußerer Umstände und neuer Informationen, hat sich die Problemwahrnehmung der Staaten verändert. Durch die Spannungen im Nahen Osten oder die Revolution in Portugal 1974 erkannten die Mitgliedstaaten, dass sie mehr bewirken können, wenn wirtschaftliche und politische Maßnahmen miteinander verknüpft werden. Die dadurch implizierten Koordinierungsanforderungen lösten bei den EPZ-Akteuren Überlegungen aus, Verbindungen zwischen der EWG und der EPZ einzurichten (Smith 2004: 148). Der Wunsch nach mehr Einfluss überwog das Bedürfnis einer strikten Trennung der beiden Politikregime. Die einstige Abschottung der Kommission von der EPZ wurde aufgehoben, weil sich die Präferenzen der Akteure verändert haben.

Ein anderes Beispiel ist das System der rotierenden Präsidentschaft. Ursprünglicher Nutzen der Präsidentschaft war es, die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene kontinuierlich durch neue Impulse voranzubringen. Diese Ansicht änderte sich in den 1990er Jahren, weil die europäische Außenpolitik komplexer und die GASP operationeller wurde. Das Rotationsystem wurde mit den damit einhergehenden steigenden internen Beratungen in den Gremien und den zunehmenden weltweiten Dialogverpflichtungen durch die traditionell sehr ausgeprägte EU-Reisediplomatie immer weniger gerecht, sodass die Präferenzen der Mitgliedstaaten dahingehend wechselten, dass sie der Einrich-

tung des HVU-ASP, des EAD und des Präsidenten des Europäischen Rates zustimmten, weil das Rotationssystem nicht mehr zeitgemäß ist (Regelsberger 2004: 59, 62).

Der EAD kann insofern auch als Produkt des Präferenzenwechsels der Mitgliedstaaten betrachtet werden; als Ergebnis einer veränderten Problemwahrnehmung. Die EU-Staaten sind sich bewusst, dass mehr Kohärenz größere Synergien zwischen den Pfeilern benötigen, was sie 2004 dazu veranlasste, einen Pfeilerübergreifenden Außenminister einzusetzen (Howorth/le Gloannec 2007: 32-33). Inwieweit die institutionellen Strukturen von weiteren Präferenzveränderungen der Entscheidungsträger betroffen sein werden und der EAD vielleicht von den dadurch entstehenden Kontrolllücken der Mitgliedstaaten profitieren wird, kann noch nicht gesagt werden.

Nachdem die Ursachen für die Entstehung und Ausweitung von Kontrolllücken bei den Mitgliedstaaten auf die europäische Außenpolitik im Zusammenhang mit den EAD angewendet wurden und sich herausstellte, dass sich dem EAD wahrscheinlich viele Möglichkeiten bieten werden, zu expandieren, werden im Folgenden die Kontrollambitionen der Mitgliedstaaten betrachtet, allerdings in knapper Form, da der Fokus des Beitrags allerdings nicht auf den Überwachungsmöglichkeiten der Staaten liegt.

### 5.3 Kontrollambitionen der Mitgliedstaaten

Sobald die Mitgliedstaaten neue Institutionen schaffen, ringen sie mit ihren Auswirkungen. Den Mitgliedstaaten geht es vor allem um Kontrolle, was sie z.B. in den langen Diskussionen (zwei Jahre) über die Einsetzung des HV (erst 1999) zeigte (Howorth/le Gloannec 2007: 31). Im Vergleich zu den vergemeinschafteten Politiken sind die Kontrollen der Mitgliedstaaten in der Zweiten Säule weit besser, weil die Einrichtungen den ausgeprägten mitgliedstaatlichen Einflüssen unterliegen (Crowe 2008: 13). Die Policy Unit setzt sich u.a. auch aus nationalen Diplomaten zusammen (Wagner/Hellmann 2003: 574). Die Kommission wird üblicherweise nicht als vollständiges GASP-Mitglied bezeichnet. Auch wenn sich der EAD dynamisiert, werden die Mitgliedstaaten auf Grund des Charakters der Zweiten Säule mehr Kontrollmöglichkeiten besitzen. Zu beachten ist, dass diese allgemeine Trennung zwischen den Säulen schwieriger wird, weil der EAD als Verbindungsstück zwischen den beiden Systemen fungieren wird. Die Überwachungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten werden folglich aufwendiger, was die Begrenzung entstehender Freiheiten des EAD komplizierter machen wird. Die Kontrollmechanismen schwanken in Abhängigkeit von der Komplexität des Bereiches und den hohen Kosten der Überwachung. Die Kontrolle der Mitgliedstaaten in der europäischen Außenpolitik wird zudem geringer, weil sich die intergouvernementalen Elemente durch die Schaffung des EAD und HVU-ASP reduzieren. Allerdings bezwecken die beigefügten Erklärungen des Reformvertrages einen Schutz vor einer zu großen Einflussnahme der europäischen Akteure. Inwieweit diese Betonung souveräner Außenpolitik der Staaten die Dynamisierung des EAD begrenzt oder nicht, wird sich erst in der Praxis zeigen.

Wie dargestellt wurde, existieren für die europäischen Außenpolitikakteure viele Gelegenheiten, eigenständige Verhaltensmuster auszubilden. Nach institutionalistischer Sichtweise wird der EAD seine Entwicklungspotentiale ausnutzen, auch wenn ein Teil des Personals aus nationalen Diplomaten bestehen wird. Entstehen Kontrolllücken, dann ist es für die Staaten schwierig, die Dynamiken einzuschränken.

Mitgliedstaaten schaffen Regeln, um ihre Nachfolger und potentielle politische Konkurrenten auch nach einem Regierungswechsel an die bestehenden Verpflichtungen zu binden. Diese werden so konstruiert, dass sie schwer zu ändern sind. EU-Vertragsänderungen können nur durch Einstimmigkeit und Ratifikationen in den Mitgliedstaaten vollzogen werden. Zuvor müssen sich die Mitgliedstaaten zudem in Regierungskonferenzen auf die Änderungsvorschläge im Konsens einigen. Die Einsetzung eines Konvents zur Überarbeitung der Verträge war eine Neuheit und implizierte geringere Kontrollmöglichkeiten der Staaten, weil nicht nur sie über die Reformen verhandelten. Der Konvent eröffnete die Möglichkeit, dass EU-Akteure wie der HV für die GASP, die Kommission und das Parlament die Mitgliedstaaten besser beeinflussen konnten. Wenn die Revision im Rahmen einer Regierungskonferenz stattgefunden hätte, wäre es zu der Innovation des Doppelhutes des HVU-ASP und EAD in dieser Weise nicht gekommen (Avery 2005: 3).

Wenn ein Pfadwechsel von einer einmal gewählten Option auf eine andere Alternative erfolgt, dann impliziert dieser Schritt steigende Kosten, weil sich die Akteure bereits der gewählten Möglichkeit mit der Erwartung anpassten, dass die Strukturen bestehen bleiben (Erwartungsverlässlichkeit). Diese Stabilitätstendenzen werden einerseits die Dynamisierung des EAD begünstigen und andererseits die Verringerung entstandener Kontrolllücken des Dienstes erschweren. Auch der EAD wird Selbstverstärkungsprozesse und Wiederholungsmechanismen produzieren, weil sie für die Entwicklung der institutionellen europäischen Außenpolitik typisch sind. Deswegen dreht sich die Diskussion nicht um intergouvernementale vs. supranationale Elemente, sondern darum, den besten Weg zu finden, diese zu koordinieren (Howorth/le Gloanec 2007: 32). Eine Richtungsentscheidung zu treffen, wie es von Lieb und Maurer (2007, 2008) bzw. von Maurer und Reichel (2004) vorschlagen wird, ist unrealistisch bzw. müsste einen Pfadwechsel implizieren, damit der *lock-in* des Dualismus aufgelöst wird. Die strukturelle Entfaltung des EAD wird stets im Rahmen pfadabhängiger Prozesse ablaufen. Die institutionelle Dynamik der Union ist eine typische Eigenschaft der europäischen Integration, ausgelöst einerseits durch die Institutionen selber (institutionelle Entwicklungslogik) und andererseits bedingt durch Veränderungen im Umfeld (externe Handlungszwänge). Der EAD wird selbstständige Strukturen im Rahmen dieser Prozesse entwickeln, die sich wiederum durch die Pfadabhängigkeit verstärken. Die Mitgliedstaaten werden in diese einmal etablierte Einrichtung investieren und es werden Koordinierungs- und Lerneffekte auftreten. Die Stabilität des EAD wird insofern kontinuierlich gefördert. Dadurch steigen die Kosten, auf eine andere Option zu wechseln, bzw. werden Veränderungen beschränkt ausfallen, weil andere Alternativen zur Verbesserung der Kohärenz europäischer Außenpolitik zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Der HVU-ASP hätte z.B. in seiner jetzigen Position bleiben und ein Mitspracherecht bei Beratungen innerhalb der Kommission bekommen können (Spence 2006: 389). Diese Entwicklung bedeutet auch, dass sich die Dynamiken des EAD, wenn er entlang des Rates organisiert wird, nur innerhalb dieser institutionellen Ausrichtung entfalten werden. Dieses Eigenleben wird den Dienst selbstständiger werden lassen, sodass er z.B. Verbindungen zur Kommission aufbauen kann, aber nur innerhalb des Pfades.

## 6. Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag widmete sich der Analyse des EAD im Kontext des Kohärenzproblems der europäischen Außenpolitik. Ausgehend von der vorangegangenen Entwicklung dieses Politikfeldes und den bisherigen Untersuchungen über die Konstruktion des Auswärtigen Dienstes wurde mit Hilfe des rational-historischen Institutionalismus die Intensität der Entwicklungspotentiale untersucht und damit die Fähigkeit des zukünftigen EAD, das Kohärenzdefizit der Union zu beseitigen. Für die Wiederaufnahme der Verhandlungen über den Dienst in der Zeit nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags liefern die Ergebnisse wichtige Hinweise, die es bei der Etablierung des Dienstes zu berücksichtigen gilt.

Durch die Einbettung der Diskussionen über den EAD in eine europäische Integrationstheorie, konnte eine neue Betrachtungsweise erschlossen, als auch die bis dahin erarbeiteten Erkenntnisse der Sekundärliteratur bereichert werden. Die Ergebnisse sind allerdings auch zu hinterfragen, weil mit dem Institutionalismus nur bedingt zukünftige Entwicklungswege der europäischen Integration vorausgesagt werden können. Gerade das Konzept der Pfadabhängigkeit wird häufig auf bereits vergangene Zeiträume angewendet. Gleichwohl ist es auch möglich, theoretisch begründete Aussagen über die Zukunft des EAD mit Hilfe der bisherigen Entwicklungsschritte der europäischen Außenpolitik zu treffen.

Das Ergebnis, dass der EAD anfangs mit begrenzten Mitteln ausgestattet und sein Aufbau eher in Richtung des Rates erfolgt, konnte durch das Konzept der Pfadabhängigkeit nachgezeichnet werden und deckt sich mit den erzielten Kompromissen über die EAD-Vorarbeiten. Durch die allmählich stattfindenden Dynamisierungsprozesse versetzt sich der Dienst selbst in die Lage, die Kohärenz der europäischen Außenpolitik zu verbessern. Diese Erkenntnis resultierte aus der Anwendung institutionalistischer Annahmen auf die Eigenständigkeit der außenpolitischen Akteure auf der EU-Ebene, die sich mit der Zeit herausgebildet hat. Pfadabhängige Prozesse implizieren in diesem Zusammenhang, dass der EAD eine ähnliche Selbstständigkeit im Umfeld des Rates entwickeln wird.

Ausgehend von dieser Analyse wäre eine weitere Untersuchung des EAD nach seiner Einsetzung sowie nach einigen Jahren nach der Arbeitsaufnahme durchaus interessant. Der Vergleich der Resultate kann Aufschluss darüber geben, ob die Lissabonner Vertragsinnovationen zu einem Pfadwechsel oder einer Pfadänderung geführt haben und inwieweit ein dynamischer EAD in Verbindung mit dem HVU-ASP zu einer kohärenteren Außenpolitik der Union beiträgt.

## 7. Literaturverzeichnis

- Adebahr, Cornelius, 2007:** The EU Special Representatives: what lessons for the EEAS? European Policy Centre: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy. Working Paper 28, S. 56-64. <[http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396\\_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf)> (letzter Zugriff: 01.12.2008).
- Algieri, Franco, 2006:** Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 420-440.
- Arthur, Brian W., 1996:** Increasing Returns and the new World of Business. Harvard Business Review 74(4), S. 100-109.
- Avery, Graham, 2005:** The European External Action Service. EU-CONSENT: Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network, Project No. 513416. <[http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D83\\_Avery.pdf](http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D83_Avery.pdf)> (letzter Zugriff: 27.05.2009).
- Beyer, Jürgen, 2005:** Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. Zeitschrift für Soziologie 34(1), S. 5-21.
- Bulmer, Simon, 2009:** Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU landscape. Journal of European Public Policy 16(2), S. 307-324.
- Cameron, Fraser/Spence, David, 2004:** The Commission – Council tandem in the foreign policy arena. In: Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (Hg.): The changing European Commission. Manchester, Manchester University Press, S. 121-137.
- Clemens, Gabriele/Reinfeldt, Alexander/ Wille, Gerhard, 2008:** Geschichte der europäischen Integration. Paderborn, Ferdinand Schöningh.
- Council of the European Union, o.J.:** ESDP structures and instruments. <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=279&lang=EN>> Rev. 07.06.2009.
- Crowe, Brian, 2008:** The European External Action Service. Roadmap for Success. Chatham House Report, Royal Institute of International Affairs. <[http://www.chathamhouse.org.uk/files/11583\\_0508eas\\_report.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/11583_0508eas_report.pdf)> (letzter Zugriff: 05.12.2008).
- Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang, 2006:** The Commission and the Council, in: Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hg.): The European Commission. 3.Aufl., London, John Harper Publishing, S. 209-234.
- Dijkstra, Hylke, 2009:** Commission versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy. European Foreign Affairs Review 14(3), S. 431-450.
- Dimier, Véronique, 2004:** Administrative reform as political control: lessons from DG VIII, 1958-75, in: Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (ed.): The changing European Commission. Manchester, Manchester University Press, S. 74-85.
- Duke, Simon, 2008:** The European Commission: Inside and Out: "Administering EU Foreign Policy after Lisbon: The case of the EEAS". European Institute of Public Administration, Working Paper 2008/M/01. <[http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080516115307\\_SDU\\_InsideOut\\_0801e.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080516115307_SDU_InsideOut_0801e.pdf)> (letzter Zugriff: 25.02.2009).
- Duke, Simon / Vanhoonacker, Sophie, 2006:** Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice. European Foreign Affairs Review 11(2), S. 163-182.

- Einheitliche Europäische Akte, 1986:** Abrufbar z.B. unter: <<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#other>> (letzter Zugriff: 21.05.2009).
- Europäisches Parlament, 2000:** Bericht über die gemeinsame europäische Diplomatie (2000/2006(INI)). <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+PDF+V0//DE>> (letzter Zugriff: 27.04.2009).
- Europäischer Rat, 1999:** Schlussfolgerungen des Vorsitizes. <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm)> (letzter Zugriff: 21.09.2009).
- Faleg, Giovanni, 2008:** Towards a hide-and-seeK diplomacy? European External Action Service's tough job within the new CFSP framework. University of Strasbourg.  
<<http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/jeanmonnet/jeanmonnet/Faleg.pdf>> (letzter Zugriff: 03.01.2009).
- Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009:** Der Europäische Auswärtige Dienst. Nukleus einer starken Europäischen Außenpolitik. <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06232.pdf>> (letzter Zugriff: 01.08.1009).
- Fröhlich, Stefan, 2008:** Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Generalsekretär, Hoher Vertreter/Europäische Kommission, 2005:** Gemeinsamer Sachstandsbericht über den Europäischen Auswärtigen Dienst. <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/DE/reports/91075.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/91075.pdf)> (letzter Zugriff: 03.01.2009).
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen, 2006:** The Council of Ministers. 2. Aufl., Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Heusgen, Christoph, 2005:** Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst? *Integration* 28(4), S. 336-340.
- Hillenbrand, Olaf, 2007:** Europa-ABC, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10 Aufl., Berlin, Nomos, S. 407-455.
- Hocking, Brian/Spence, David, 2005:** Towards a European Diplomatic System? Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands, Institute of International Relations 'Clingendael'.  
<[http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue9\\_8.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050600_cli_paper_dip_issue9_8.pdf)> (letzter Zugriff: 03.01.2009).
- Howorth, Jolyon/le Gloannec, Anne-Marie, 2007:** The institutional logic behind the EEAS, in: European Policy Centre: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy. Working Paper 28, S. 28-34.  
<[http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396\\_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf)> (letzter Zugriff: 01.12.2008).
- Kassim, Hussein/Menon, Anand, 2003:** The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy* 10(1), S. 121-139.
- Keukeleire, Stephan/MacNaughtan, Jennifer, 2008:** The Foreign Policy of the European Union. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle, 2004:** Europäische Integration – europäisches Regieren. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lieb, Julia/Maurer, Andreas, 2007:** Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union. Stiftung Wissenschaft und Politik.  
<[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4072](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4072)> (letzter Zugriff: 03.01.2009).

- Lieb, Julia/Maurer, Andreas, 2008:** Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein böses Erwachen. SWP Aktuell 35, Stiftung Wissenschaft und Politik. <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4947](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4947)> (letzter Zugriff: 03.01.2009).
- Maurer, Andreas / Reichel, Sarah, 2004:** Der Europäische Auswärtige Dienst. Elemente eines Drei-Phasen-Plans. Stiftung Wissenschaft und Politik. <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=1757](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1757)> (letzter Zugriff: 27.05.2009).
- Missiroli, Antonio, 2007:** Introduction: A tale of two pillars – and an arch. In: European Policy Centre: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy. Working Paper 28, S. 9-27. <[http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396\\_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf)> (letzter Zugriff: 01.12.2008).
- Mutschler, Max M., 2008:** The Learning Principals. Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 53. <<http://w210.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/2008/3673/pdf/tap53.pdf>> (letzter Zugriff: 14.09.2009).
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2002:** Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Baden-Baden, Nomos, S. 9-27.
- North, Douglass C., 1990:** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nugent, Neill, 2001:** The European Commission. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul, 1996:** The Path To European Integration. A Historical Institutional Analysis. Comparative Political Studies 29(2), S. 123-163.
- Pierson, Paul, 2000:** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. The American Political Science Review 94(2), S. 251-267.
- Pierson, Paul, 2004:** Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, Princeton University Press.
- Pollack, Mark A., 1996:** The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. Governance: An International Journal of Policy and Administration 9(4), S. 429-458.
- Pollack, Mark A., 1997:** Delegation, agency and agenda setting in the European Community. International Organization 51(1), S. 99-134.
- Pollack, Mark A., 2003:** The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU. Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, Paul/Skocpol, Theda, 2002:** Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Harvard University. <<http://polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf>> (letzter Zugriff: 06.03.2009).
- Rayner, Laura, 2005:** The EU Foreign Ministry and Union Embassies. Foreign Policy Centre. <<http://fpc.org.uk/fsblob/499.pdf>> (letzter Zugriff: 03.05.2009).
- Regelsberger, Elfriede, 2008:** Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Integration 31(3), S. 266-280.
- Regelsberger, Elfriede, 2004:** Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003. Institut für Europäische Politik, Baden-Baden.

- Rijks, David/Whitman, Richard , 2007:** European diplomatic representation in third countries: trends and options. In: European Policy Centre: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy. Working Paper 28, S. 35-47. <[http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396\\_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/555858396_EPC%20Working%20Paper%2028%20The%20EU%20Foreign%20Service.pdf)> (letzter Zugriff: 01.12.2008).
- Smith, Michael E., 2004:** Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalisation of Cooperation. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Michael E., 2001:** The Quest of Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam, in: Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Sweet, Alec (Hg.): The Institutionalization of Europe. Oxford, Oxford University Press. <[http://aei.pitt.edu/2185/01/002678\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2185/01/002678_1.pdf)> (letzter Zugriff: 19.05.2009).
- Spence, David, 2006:** The Commission and the Common Foreign and Security Policy, in: Spence, David/Edwards, Geoffrey (Hg.): The European Commission. 3. Aufl., London, John Harper Publishing, S. 365-395.
- Vertrag über die Europäische Union, 2007:** Konsolidierte Lissabon-Fassung, in: Schwartmann, Rolf (2008): Der Vertrag von Lissabon. Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, C.F. Müller Verlag.
- Vertrag über die Europäische Union, 2000:** Konsolidierte Nizza-Fassung, in: Schwartmann, Rolf (2008): Völker- und Europarecht. 5. Aufl. Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, C.F. Müller Verlag.
- Vertrag über die Europäische Union, 1997:** Konsolidierte Amsterdam-Fassung. Abrufbar z.B. unter: <<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#other>> (letzter Zugriff: 07.06.2009).
- Vertrag über die Europäische Union, 1992:** Konsolidierte Maastricht-Fassung. Abrufbar z.B. unter: <<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#other>> (letzter Zugriff: 07.06.2009).
- Wagner, Wolfgang/Hellmann, Gunther, 2003:** Zivile Weltmacht? Die Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. 2. Aufl. Opladen, UTB, S. 569-593.
- Wallace, William, 2005:** Foreign and Security Policy. The Painful Path from Shadow to Substance, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hg.): Policy-Making in the European Union. 5. Aufl., Oxford, Oxford University Press, S. 429-456.
- White, Brian, 2001:** Understanding European Foreign Policy. Basingstoke, NewYork, Palgrave Macmillan.



## 8. Anhang

Schaubild 1: Zukünftiges Netzwerk europäischer Außenpolitik

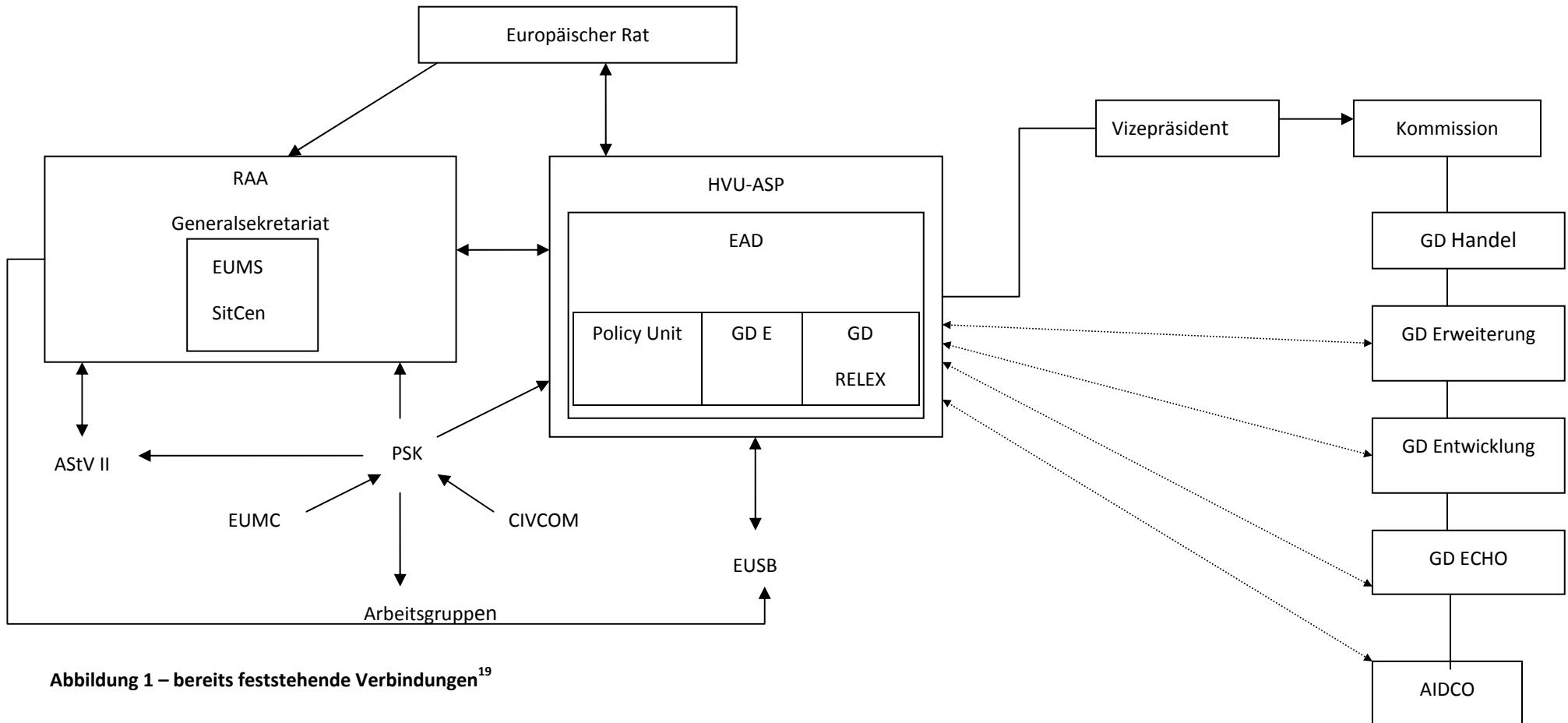


Abbildung 1 – bereits feststehende Verbindungen<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Eigene Darstellung; vgl. Kohler-Koch u.a. 2004: 278; Regelsberger 2004: 31, 40.

**Schaubild 2: Zukünftige Einflüsse des EAD auf die europäische außenpolitische Funktionsstruktur**

Legende:



EAD-Bestandteile



wahrscheinliche Einflüsse des EAD

Name	Kennzeichen	Zusammensetzung	Aufgaben	Frequenz	Anmerkungen
ER (Europäischer Rat)	Impuls- und Leitliniengeber	Staats- und Regierungschefs, Außenminister, Kommissionspräsident, HV/GS	höchste Entscheidungsinstanz bei unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten auf unteren Ebenen,  Beschlusskompetenz für gemeinsame Strategien,  Sprachrohr der GASP nach außen	4x jährlich	
RAA	GASP-Entscheidungs-zentrum	Außenminister, Verteidigungsminister, HV/GS, Kommissionsbeamte	Unterrichtung zwischen Mitgliedstaaten,  Wahrung der Einheitlichkeit und Kohärenz des Unionsvorgehens, Annahme gemeinsamer Aktionen	monatlich	
AStV II	traditionelles Koordinierungsgremium für den Rat, Verbindung der horizontalen Außenpolitikdimensionen	27 Ständige Vertreter, Kommissionsbeamter	Festlegung der Agenda der Rats-/ ER-Beratungen, Verbindung der horizontalen Außenpolitikdimensionen (Budget, Entwicklung, judizielle und innere Angelegenheiten)	1x wöchentlich	
PSK	Koordinationszentrum für GASP/ESVP	In der nationalen Formation: Leiter der politischen Abteilungen der Außenministerien, in der Brüsseler Formation: Beamte der Ständigen Vertretungen, Ratssekretariatsmitglieder, ein Kommissionsbeamter	Inhaltliche GASP-Entscheidungsvorbereitung für den Rat, Stellungnahmen an den Rat über AStV, Leitungs- und Kontrollbefugnisse in Krisenfällen	2x wöchentlich	Nicolaides Gruppe: organisatorische Unterstützung des PSK bei Vorbereitung der Ratstreffen -> Einbindung der Ansichten der Delegationen

Schimmang, Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie

EUMC	höchstes militärisches Gremium im Rat	Generalstabschefs der Mitgliedstaaten bzw. ihre Vertreter	militärische Beratung des Rates über das PSK durch Empfehlungen, Leitung militärischer EU-Aktivitäten	max. 2x pro Präsidentschaft	
CIVCOM	nichtmilitärischer ESVP-Ausschuss	Vertreter aus den Mitgliedstaaten	berät AStV und PSK, sichert Kapazitäten für ziviles Krisenmanagement, Entwicklung und Umsetzung von zivilen Planzielen	permanente Einrichtung	
Arbeitsgruppen	Expertennetzwerk	Nationale Experten, pro Gruppe ein Kommissionsabgeordneter	Konsultationen, Kooperation, Identifizierung von Politikoptionen, geografische Gruppen berichten an AStV II und PSK, thematische Gruppen berichten nur dem PSK	regelmäßig	10 geografische Gruppen (EG / GASP) 15 thematische Gruppen (GASP)
Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen	horizontale und vertikale Politikkoordination	Diplomaten aus den Ständigen Vertretungen in Brüssel, Ratssekretariats- und Kommissionsbeamte	Agendakoordinierung für AStV und PSK, Prüfung rechtlicher, finanzieller und institutioneller Aspekte der GASP-Entscheidungen -> Pfeilerübergreifende Koordinierung	permanent	angesiedelt in den Ständigen Vertretungen
Europäische Korrespondenten	vertikale Politikkoordination	nationale Beamten in den Außenministerien	Vorbereitung der ER-, Rats- und PSK-Treffen, Koordinierung von GASP-Aspekten zwischen Außenministerien und Arbeitsgruppen	jeden Tag	Austausch durch COREU Fernschreibenetz
Präsidentschaft	nationaler Akteur mit europäischen Interessen	Mitgliedstaaten	Initiativgeber, Außenpräsentation der GASP, Herausbildung gemeinsamer Grundauffassungen, Vorsitz bei ER-, Rats-, AStV-, PSK- und Arbeitsgruppentreffen	alle sechs Monate rotierend	Troikaformat
Generalsekretariat	institutionelles Gedächtnis	Beamte aus den Mitgliedstaaten und Ratssekretariatsmitglieder	umfassende Unterstützung der Präsidentschaft (taktische Beratung, Kompromissvorschläge)	permanente Einrichtung	
Policy Unit	arbeitet direkt dem HV/GS zu	Beamte aus dem Generalsekretariat, abgeordnete nationale Diplomaten, ein Kommissionsvertreter	Beobachtung und Bewertung internationaler Entwicklungen, identifiziert europäische Interessen, Vorbereitung von Politikoptionen	permanente Einrichtung	

Schimmang, Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie

SitCen	geschütztes Kommunikationsnetzwerk der Mitgliedstaaten	besteht größtenteils aus Militärs	Frühwarnung, Beobachtung, sensibler Informationsaustausch für mögliche Krisenoperationen, erarbeitet für EUMC und PSK, Analysen und Handlungsoptionen	permanente Einrichtung	innerhalb des EUMS
EUMS	Fachpersonal des Rates für EUMC	140 Staatsangehörige der Mitgliedstaaten	Frühwarnung, Lagebeurteilung, strategische Planung -> Wahrnehmung der Petersberg-Aufgaben	permanente Einrichtung	
DG-E –Außenwirtschaftsbeziehungen	Unterstützer der Ratsarbeit	Ratssekretariats-beamte	enge Zusammenarbeit mit PSK, Unterstützung der ESVP vor allem bei Ausführung militärischer Krisenoperationen	permanente Einrichtung	
EUSB	permanente EU-Präsenz vor Ort, beschränkt auf GASP-Themen	Einzelpersonen	EU-Präsenz in geografischen Schlüsselregionen (regionale Krisenherde), größtenteils unter Aufsicht des HV/GS	in Abhängigkeit von der Dauer des Ratsmandates	Ernennung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit in Form einer gemeinsamen Aktion
HV/GS	Mr. GASP	Javier Solana	unterstützt den Rat: inhaltliche Vorbereitung der GASP-Beratungen, Durchführung von Ratsbeschlüssen, Führung politischer Dialoge mit Drittstaaten	5 Jahre	faktisches Initiativrecht
Europäische Kommission: Außenpolitik: 5 DG, 1 Agentur	bedeutender außenpolitischer Akteur	27 Kommissare, Kommissarin für Außenbeziehungen: Benita Ferrero-Waldner	Initiativrecht in Gemeinschaftspolitiken, geteiltes Initiativrecht in der GASP, Verhandlungen mit Drittstaaten und IO, Exekutivfunktionen, externe EU-Präsentation in ihren Kompetenzbereichen, regelt Budget der EU-Außenbeziehungen	permanente Einrichtung	Verhandlungs-führung mit Drittstaaten und IO auf Grundlage eines Ratsmandates
DG RELEX	außenpolitisches Koordinierungszentrum der Kommission		regelt und entwickelt Programme und Beziehungen zu allen Weltregionen und Ländern (außer AKP-Staaten), Koordination der Kommissionsbeiträge für die GASP		
DG Handel	Liberalisierung des Welthandels		exklusive Rechte in fast allen Handelsbereichen, Verteidigung der EU Handelsinteressen		

Schimmang, Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie

DG Erweiterung	Vergrößerung der EU		Vorbereitung beitragsberechtigter Staaten auf die EU-Mitgliedschaft		
DG Entwicklung	Armutsbekämpfung und Entwicklung		Entwicklungspolitik im Rahmen des Cotonou-Abkommens, Verwaltung des Europäischen Entwicklungsfonds		
DG ECHO	einer der weltweit größten Geber		Verwaltung der humanitären EG-Hilfen		
AIDCO	Durchführung und Überwachung		Umsetzungsagentur für die EG-Kooperationsprogramme mit Drittstaaten		
Delegationen, Büros bei IO	Kommissionspräsenz vor Ort		hauptsächlich handels- und entwicklungspolitische Ausrichtung		

Quelle: Eigene Zusammenstellung; vgl. Regelsberger 2004: 28-37; Keukeleire/MacNaughtan 2008: 68-93; Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 14-21; Council of the European Union (o.J.).

## **Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF)**

- Nr. 1 Abels, Gabriele, 2009: Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy?
- Nr. 2 Kalata, Jesse, 2009: Europeanizing the Bundeswehr? An Europeanization analysis of „misfit“ between the EU's Security and Defense Policy and German military policy.
- Nr. 3 Schimmang, Beatrice, 2009: Die Erfolgchancen einer europäischen auswärtigen Diplomatie als Beitrag zu einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik der EU.