

Wandel der EU-Diplomatie und mitgliedstaatliche Vorbehalte: aus Zeitschriftenartikeln der Jahre 2007-2009

Lieb, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lieb, J. (2010). *Wandel der EU-Diplomatie und mitgliedstaatliche Vorbehalte: aus Zeitschriftenartikeln der Jahre 2007-2009*. (SWP-Zeitschriftenschau, 01/2010). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366685>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wandel der EU-Diplomatie und mitgliedstaatliche Vorbehalte

Aus Zeitschriftenartikeln der Jahre 2007–2009

Julia Lieb

Der Vertrag von Lissabon führt das Amt der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ein, zudem einen ihr unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Damit werden diplomatische Konzepte und Praktiken in der EU fortentwickelt. Gleichzeitig wird das klassische Verständnis von Diplomatie – als außenpolitisches Instrumentarium eines Staates – der sich wandelnden EU-Diplomatie immer weniger gerecht. Das Thema wird in Zeitschriftenartikeln der Jahre 2007–2009 aufgegriffen. Die Autoren untersuchen die intra-europäische und die externe Dimension der EU-Diplomatie. Es zeigt sich, dass das institutionelle Beharrungsvermögen der nationalen diplomatischen Dienste dem Wandel Grenzen setzt: sowohl im intra-europäischen Verhandlungskontext als auch im Verhältnis der EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen.

Die diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) müssen ihr Handeln und ihr Rollenverständnis immer stärker daran anpassen, dass die politischen Verhandlungen zwischen den EU-Ländern »brüsselisiert« und Ressorts in einzelnen Politikfeldern aufgewertet werden. Im Zuge des Integrationsprozesses weichen Formen und Konzepte klassischer Diplomatie neuen Aushandlungsprozessen zwischen Vertretern von Mitgliedstaaten und Institutionen der Union. Über diesen intra-europäischen Kontext hinaus ist ein Wandel in den Beziehungen der EU zu Drittstaaten und internationalen Organisationen zu beobachten: Im Rahmen einer »mehrgleisigen« EU-Diplo-

matie treten sowohl die diplomatischen Missionen der Mitgliedstaaten als auch die Vertreter von EU-Institutionen stärker in Erscheinung – etwa die EU-Sonderbeauftragten (EUSB) oder die Angehörigen der Delegationen der Europäischen Kommission. Letztere firmieren laut Lissabonner Vertrag als »Delegationen der Union«. Sie sollen Teil des im Entstehen begriffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) werden.

Diplomatische Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten

Øivind Bratberg (Universität Oslo) sowie Jozef Bátora und Brian Hocking (Österreichische Akademie der Wissenschaften bzw. Universität Loughborough) stellen neue Forschungsansätze zur Rolle bilateraler Diplomatie in der EU vor. Für seinen Beitrag im *Journal of European Integration* hat Bratberg die Personalentwicklung ausgewählter mitgliedstaatlicher Botschaften in Drittstaaten erhoben. In seiner quantitativen Analyse arbeitet er heraus, dass der bilateralen Diplomatie in den Staaten der EU – gerade mit Blick auf die personelle Ausstattung – weiterhin Bedeutung beigemessen wird. Institutioneller Wandel vollziehe sich vor allem innerhalb traditioneller Strukturen. Bratberg beobachtet ein institutionelles Beharrungsvermögen (»institutional robustness«): Der Personalstand der mitgliedstaatlichen Botschaften in der EU 15 habe sich entgegen den Erwartungen nicht verändert, in der EU 16–27 sei er sogar gestiegen. Die Entwicklung in diplomatischen Missionen der EU-Länder außerhalb der EU bewege sich zahlenmäßig zwischen diesen beiden Trends. Zudem habe sich die Annahme nicht bestätigt, integrations skeptische EU-Staaten beschäftigten mehr Personal in ihren Botschaften in der Union als integrationsfreundliche.

Laut Bratberg ist die Position des Außenministeriums im politischen System eines Mitgliedstaates ein zentraler Faktor, wenn es um den Einfluss auf die Reformen bilateraler Diplomatie in der EU geht. Je stärker ein Außenministerium aufgestellt sei, desto eher sei es in der Lage, institutionellen Wandel in den bestehenden Strukturen zu vollziehen und tiefgreifende Reformen der Ministerien abzuwenden.

Nach Bratbergs Erkenntnissen sagt die Entwicklung des Personalbestandes wenig darüber aus, ob sich Aufgaben und Funktionen mitgliedstaatlicher Botschaften in der EU verändern. Bátora und Hocking stellen daher in ihrem Artikel in der *Cambridge Review of International Affairs* einen ergänzen-

den qualitativen Ansatz zur Rolle mitgliedstaatlicher Botschaften in der EU vor. Dazu nutzen die Autoren die Ergebnisse einer Expertenrunde sowie qualitative Interviews mit Diplomaten aus den Botschaften von sechs Mitgliedstaaten in London und Wien.

Bátora und Hocking schlussfolgern, die bilaterale Diplomatie in der EU befinde sich in einer Übergangsphase zwischen Aufrechterhaltung und Transformation klassischer diplomatischer Strukturen. Derzeit finde eine Verschiebung statt, hin zu einem »EU-orientierten Bilateralismus«, der immer mehr auf europäische Angelegenheiten ausgerichtet sei und von den mitgliedstaatlichen Botschaften getragen werde. Der politische Entscheidungsprozess in der EU erhöhe den Bedarf an nationaler und sektoraler Präsenz in den Hauptstädten anderer EU-Staaten. Dabei habe sich die Funktion diplomatischer Missionen der EU-Mitgliedstaaten fortentwickelt. Traditionelle diplomatische Strukturen würden dadurch aber nicht abgelöst. Gleichzeitig rückten innenpolitische Themen auf die Agenden der Botschaften. Die »public diplomacy«, die auf die jeweilige Öffentlichkeit eines Drittlandes wirken wolle, eröffne zudem neue Handlungsformen und -felder.

Mehrgleisige EU-Diplomatie in Drittstaaten

Institutionelles Beharrungsvermögen prägt auch den stetigen Wandel der EU-Diplomatie in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen. Dieses zeigt sich vor allem in Souveränitätsvorbehalten der EU-Länder. In diesem Themenfeld befassen sich mehrere Autoren mit »struktureller« und multilateraler Diplomatie der Union sowie Entwicklungen im Konsularbereich.

»Strukturelle Diplomatie«

Eine Ausgabe des *The Hague Journal of Diplomacy* widmet sich ausschließlich dem Thema Diplomatie und EU. Darin stellen

Stephan Keukeleire, Robin Thiers und Arnout Justaert (Universität Leuven) ihr Konzept der »strukturellen Diplomatie« vor, das auf Arbeiten von Keukeleire basiert. Darunter verstehen die Autoren einen neuen diplomatischen Trend, der mit dem Ende des Ost-West-Konflikts eingesetzt habe. Es handle sich um einen Prozess, »durch den Akteure im internationalen System darauf abzielen, tragfähige außenpolitische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und sicherheitspolitische Strukturen auf unterschiedlichen Ebenen in einem gegebenen geographischen Raum (von der Ebene des Individuums und der Gesellschaft bis zur staatlichen, regionalen und globalen Ebene) zu beeinflussen oder auszugestalten«. »Strukturelle Diplomatie« finde komplementär zu klassischer, also mitgliedstaatlicher Diplomatie statt.

Keukeleire, Thiers und Justaert analysieren eine Reihe von Indikatoren, an denen sich ihrer Meinung nach ablesen lässt, ob »strukturelle Diplomatie« effektiv ist: die Intensität der gewählten Maßnahmen, die Langfristigkeit des Ansatzes, die Reichweite der Maßnahmen und die Einbettung in das Gros struktureller und traditioneller außenpolitischer Initiativen. Die Autoren stellen fest, dass die EU in der Lage ist, »strukturelle Diplomatie« auszuüben – insbesondere durch die Europäische Kommission und die Kooperations- und Assoziierungsabkommen. Umfang und Effektivität dieser Diplomatie variierten allerdings von Region zu Region. Im Falle der mittel- und osteuropäischen Länder der letzten EU-Erweiterungsrunden seien die Bedingungen für eine relativ erfolgreiche »strukturelle Diplomatie« vorhanden gewesen und auch genutzt worden. Weniger positiv fällt das Urteil über die bisherigen Maßnahmen im Mittelmeerraum aus: Dort bleibe die EU hinter ihren selbstgesetzten Zielen zurück. Eine der jüngsten Initiativen etwa – die Union für das Mittelmeer – kranke daran, dass ihre Projekte nur symbolisch seien und daher keine strukturellen Reformen anstoßen könnten.

In ihren Untersuchungen und Überlegungen zur »strukturellen Diplomatie« der EU stehen Keukeleire, Thiers und Justaert noch am Anfang. Ein Kritikpunkt ist, dass die Autoren kaum auf andere außenpolitische Konzepte und Forschungsfelder Bezug nehmen, beispielsweise die Erforschung von Demokratisierungsprozessen. Außen vor bleiben auch bestimmte Politiken, so die Entwicklungspolitik oder die Europäische Nachbarschaftspolitik. Eine Differenzierung wird aber nötig sein, wenn das Konzept der »strukturellen Diplomatie« helfen soll, den Wandel der Diplomatie und die besondere diplomatische Akteursgestalt der EU zu verstehen.

Multilaterale Diplomatie

Knud Erik Jørgensen (Universität Aarhus) analysiert – ebenfalls in der erwähnten Ausgabe des *The Hague Journal of Diplomacy* – die multilaterale Diplomatie der EU. Seiner Auffassung nach hat sich die Union im ursprünglich von Staaten dominierten multilateralen Kontext als aktiver und teils sogar führender diplomatischer Akteur etabliert.

Der Autor identifiziert allgemeine Muster und Trends der multilateralen Diplomatie der EU. Er untersucht sieben Politikfelder (Umwelt, Wirtschaft und Finanzen, Vereinte Nationen, Sicherheit, Entwicklung, Menschenrechte, Gesundheit, Lebensmittel) in fünf Bereichen (Governance, innenpolitische Dimension, Verhandlungsstil, Umfang der Interaktion mit dritten Parteien, Auswirkungen auf Verhandlungsprozesse, siehe Tabelle). Jørgensen resümiert, dass traditionelle Erwartungen an die Bedeutung der EU im multilateralen Kontext nicht erfüllt werden. Die EU spiele etwa in finanzpolitischer oder makroökonomischer Sicht kaum eine Rolle, sei aber ein maßgeblicher Akteur bei der Nichtverbreitungspolitik und im Krisenmanagement. Die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten und die

	<i>Environment</i>	<i>Economics</i>	<i>UN</i>	<i>Security</i>	<i>Development</i>	<i>Values</i>	<i>Health</i>
<i>Governance</i>	Coordination/ Supervised delegation	Coordination/ Supervised delegation	Coordination/ Supervised delegation	Coordination/ Supervised delegation	Coordination/ Supervised delegation	Coordination	Coordination
<i>Domestic</i>	High	High	High	Low	High	Medium	High
<i>Style</i>	Proactive	Reactive	Proactive	Reactive	Proactive	Proactive	Proactive
<i>Outreach</i>	High	Low	Low	Medium	High	Low	Medium
<i>Impact</i>	High	Low	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium

Jørgensen, Knud Erik, »The European Union in Multilateral Diplomacy«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2, S. 189–209 (196)

daraus resultierenden Präferenzen bei der Übertragung von Kompetenzen an die europäische Ebene führten dazu, dass ineffektive, die EU schwächende Governance-Modelle gewählt werden. Innenpolitische Konstellationen übten besonders viel Einfluss auf den multilateralen Auftritt der EU aus. Einigen die EU intern auf Politik-inhalte, könne sie diese auf der internationalen Ebene häufig erfolgreich durchsetzen.

Künftige Herausforderungen an die EU seien das Agieren in Politikfeldern, die sich im Zuge der Globalisierung wandeln, neue Akteure und Machtkonstellationen sowie die Reformprozesse multilateraler Organisationen. Bei diesen sei die EU bislang kaum als treibende Kraft in Erscheinung getreten.

Jørgensen räumt ein, dass die Aussagekraft seiner Analyse begrenzt ist, weil sie nur eine Auswahl an Politikfeldern abdeckt. Dennoch leistet er einen wichtigen Beitrag zur EU-Außenpolitikforschung. Nur selten systematisch betrachtet wurden bisher das Handeln der EU in multilateralen Organisationen und mögliche Erklärungsansätze für ihren politikfeldspezifisch variierenden internationalen Auftritt. Um aber die Außenvertretung der EU und die derzeitige Diskussion um ihre Weiterentwicklung zutreffend zu erfassen, ist eine fundierte, politikfeldübergreifende Untersuchung geboten.

Konsularische Praxis

Ana Mar Fernández, Politikwissenschaftlerin am Zentrum für Europastudien von Sciences Po Paris, und **Giorgio Porzio**, Beamter im Generalsekretariat des Rates der EU, befassen sich in ihren Beiträgen im *The Hague Journal of Diplomacy* mit den Besonderheiten im Konsularbereich.

In ihrem gründlich recherchierten Artikel erläutert Fernández die Entwicklung konsularischer Angelegenheiten auf der europäischen Ebene sowie deren Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Dienste. Sie zeigt, dass die EU-Länder zunehmend an gemeinsamen Lösungen arbeiten und so ihre konsularischen Verwaltungsstrukturen europäisieren. Dies wertet sie als Zeichen für eine neue, nicht mehr staatsgebundene, »assoziative« Diplomatie der EU. Porzio hebt in seinem kurzen Aufsatz hervor, dass Rat und Kommission zahlreiche Arbeitsdokumente über die Fortentwicklung konsularischer Kooperation veröffentlichten und diskutieren. Dies sei ein Indiz für die große Bedeutung, die diesem Politikfeld innerhalb der EU beigemessen werde.

Fernández macht darauf aufmerksam, dass die Entwicklungen auf europäischer Ebene die nationalen Strukturen und Verfahren beeinflussen. Dazu zählen die Gewährleistung konsularischen Schutzes, die gegenseitige Unterstützung in Drittstaaten und die Visavergabe, die im Mittelpunkt von Fernández' Untersuchung steht. Beide Autoren stellen fest, dass sich die Zusammenarbeit im konsularischen

Bereich verstetigt und intensiviert hat. Zu erklären sei dies mit der Dynamik des EU-Integrationsprozesses, aber auch mit äußeren Einflüssen, wie den Konsequenzen des 11. September 2001 oder Konflikten und Krisen. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Kooperation sei gestiegen, da konsularische Herausforderungen wie terroristische Aktivitäten oder Naturkatastrophen nur gemeinsam zu bewältigen seien. Allerdings seien die Länder nach wie vor nicht bereit, Souveränität an die europäische Ebene abzugeben. Einer der Gründe für die Sensibilität der EU-Länder liege, so Porzio, in deren politisch nicht zu unterschätzenden Verantwortung für die eigenen Bürger.

Fernández beschreibt Formen gegenseitiger Unterstützung im konsularischen Bereich und damit das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger Zusammenarbeit und nationalen Souveränitätsvorbehalten. Insbesondere kleine EU-Staaten sind in Drittländern, in denen sie keine eigene diplomatische Vertretung besitzen, auf die Unterstützung von Partnern angewiesen. Ursprünglich hatte die Europäische Kommission vorgeschlagen, ihren weltweit vertretenen Delegationen konsularische Funktionen zu übertragen. Zudem hatte sie angeregt, langfristig europäische Konsulate einzurichten. Die EU-Länder aber waren zu einem solchen Souveränitätstransfer nicht bereit. Schließlich verständigten sie sich auf ein »Lead-State-Prinzip«, wonach in Drittländern einzelne Mitgliedstaaten für nicht vertretene Mitgliedstaaten eintreten.

In der Visapolitik stellt Fernández einen ähnlichen Trend fest: Auf der einen Seite geben die Schengen-Länder Handlungsautonomie in einem sensiblen Bereich ab, nämlich der Kontrolle über eigenes Territorium und der Visavergabe als diplomatisches Instrument. Sie einigen sich auf gemeinsame Normen und Vorgehensweisen und passen ihre Verwaltungsstrukturen an. In diesem Sinne ist Visapolitik für Fernández ein Katalysator für den Wandel konsularischer Dienste. Auf der anderen Seite gebe es bisher keine Anzeichen dafür, dass

sich ein eigenständiger europäischer Konsularbereich herausbildet.

Fernández verweist auf eine weitere Reformdiskussion: Bei den EU-Ländern regte sich Widerstand gegen den Vorschlag, Länder des Schengenraums in Drittstaaten mit der Visavergabe anderer, nicht vor Ort vertretener EU-Staaten zu betrauen (Prinzip des »dominant state«). Im Gegensatz zum Lead-State-Prinzip, das eine Ad-hoc-Zusammenarbeit im Krisenmanagement ermöglicht, wollten die Mitgliedstaaten anderen EU-Ländern nicht dauerhaft Kompetenzen zur Visavergabe übertragen. Allenfalls sei es für die Regierungen denkbar, gemeinsame Büros einzurichten, um dort Visa auszufertigen. Bei dieser Kooperation, die eine gemeinsame Unterbringung vorsehe und Kosten einsparen könne, bleibe die nationale Souveränität gewahrt.

Porzio sieht Potential bei den EU-Institutionen, die EU-Staaten bei der konsularischen Zusammenarbeit logistisch zu unterstützen. So könnten Transport- und Kommunikationswege oder Räumlichkeiten bereitgestellt werden. Mit dem im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) könnten sich neue Möglichkeiten ergeben, institutionell zusammenzuarbeiten. Gleichwohl sei nicht zu erwarten, dass die EU-Länder auf ihre Souveränität in konsularischen Angelegenheiten verzichten. Angesichts der Vielzahl mitgliedstaatlicher konsularischer Einrichtungen könnten Rationalisierungsmaßnahmen erfolgen. Um die nationale Souveränität zu wahren, könnte die Gemeinschaftsmethode ausschließlich bei konsularischen Verwaltungsangelegenheiten angewandt werden. Für das konsularische Krisenmanagement könnten dagegen weiterhin die Mitgliedstaaten verantwortlich zeichnen.

Auch am Beispiel der Entwicklungen im Konsularbereich wird deutlich, dass nationale Souveränitätsvorbehalte die Zusammenarbeit im diplomatischen Bereich beschränken. Dies schlägt sich bei den Reformprojekten auf der vorigen und der aktuellen Vertragsgrundlage nieder.

Perspektiven einer gemeinsamen Außenvertretung

Auf Basis des Vertrags von Nizza und mit dem Vertrag von Lissabon wurden Versuche unternommen, das internationale Handeln der EU effektiver und kohärenter zu gestalten. So gab es Projekte zur gemeinsamen Unterbringung diplomatischer und konsularischer Vertretungen. Die Grenzen solcher Vorhaben zeigten sich, wenn sie nationale Handlungsautonomie in Frage stellten. Auch bei der Umsetzung der Bestimmungen des Lissabonner Vertrags wird sich erweisen, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sind, das Fundament für eine gemeinsame Diplomatie der EU zu legen.

Gemeinsame Unterbringung

Die Historikerin **Claudia Dunlea** und der deutsche Diplomat **Andreas Zimmer** weisen darauf hin, dass mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte den Auf- und Ausbau einer gemeinsamen Außenvertretung schon früher erschwerten, auch auf der Grundlage des Vertrags von Nizza. In ihrem überzeugenden Aufsatz in den *Vierteljahrsheften für Zeitgeschichte* zeigt Dunlea anhand historischer Quellen, dass in den 1960er Jahren ein gemeinsamer, auf einem interexekutiven Abkommen basierender Versuch scheiterte, vollwertige diplomatische Beziehungen mit Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika aufzunehmen. Beteiligt waren die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Kommissionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Alle waren mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Lange Zeit verschleierten die Hohe Behörde und die Brüsseler Kommissionen im Kontakt mit den EU-Ländern und im Ministerrat ihre Absicht, diplomatische Vertretungen einzurichten, die den mitgliedstaatlichen in nichts nachstehen sollten. Das gaullistische Frankreich aber stellte sich

diesen Bestrebungen entgegen, die einen großen Schritt vorwärts im Integrationsprozess bedeutet hätten. Für Dunlea veranschaulicht dieses Beispiel die »klassischen und bis in die Gegenwart fortdauernden Schwierigkeiten beim Ausbau einer europäischen Außenpolitik im Spannungsfeld zwischen EU-Staaten und Kommission«. Konsequenz der Entwicklungen in den 1960er Jahren sei, dass das spätere Delegationsnetzwerk der Europäischen Kommission unterstellt wurde und nicht die Union als Ganzes repräsentierte.

In seinem kurzen Artikel in der Zeitschrift *Europarecht* berichtet Zimmer über missglückte und erfolgreiche Gemeinschaftsprojekte der EU zur »gemeinsamen räumlichen Unterbringung von diplomatischen Vertretungen« in Drittstaaten. Das bisher ambitionierteste wurde ab Mitte der 1990er Jahre unter Federführung der Europäischen Kommission in Abuja (Nigeria) entwickelt: Zeitweise sollten 13 mitgliedstaatliche diplomatische Vertretungen dort gemeinsam untergebracht werden. Wie Zimmer erläutert, habe das Projekt unter »hohen Kosten, einer langen Planungsdauer und der schwindenden Teilnehmerzahl« gelitten. Es wurde schließlich von nur drei EU-Ländern (Deutschland, Niederlande, Italien) und der Europäischen Kommission umgesetzt.

Zufriedenstellender verlief ein 2002 abgeschlossenes Projekt, diesmal unter britischer Federführung: In Daressalam (Tansania) arbeiten die Vertretungen von Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und der Delegation der Europäischen Kommission unter einem gemeinsamen Dach. Zimmer erwähnt noch weitere Vorhaben, die teilweise erneut mit britischer Beteiligung gelangen. Seinen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass Projekte häufig dann erfolgreich waren, wenn sie pragmatisch und nutzenorientiert angegangen wurden, statt sie ideell zu überfrachten.

Perspektiven des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)

Der Vertrag von Lissabon soll eine neue Etappe im Integrationsprozess in den EU-Außenbeziehungen einleiten. Bislang parallele Formen der Außenvertretung der Union – in supranationalen und intergouvernementalen Politikfeldern – sollen zusammengeführt werden: mit dem neuen Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem ihm unterstellten EAD.

Simon Duke vom European Institute of Public Administration Maastricht (Niederlande) und **Graham Avery**, ehemaliger hochrangiger Kommissionsbeamter, befassen sich mit den Perspektiven des EAD. In seinem Beitrag im *The Hague Journal of Diplomacy* stellt Duke die These auf, die zunehmende Diplomatie auf EU-Ebene (»European-level diplomacy«) erfordere nach und nach ein neues Verständnis und veränderte Praktiken nationaler Diplomatie. Die Einrichtung des EAD sieht Duke als notwendigen und gleichzeitig weitreichenden Reformschritt angesichts der Fragmentierung des diplomatischen Akteurs EU und der internationalen Herausforderungen.

Da die Bestimmungen des Lissabonner Vertrags zum EAD vage gehalten sind, werden seine künftige Gestalt und Funktionsweise derzeit zwischen den Mitgliedstaaten und Institutionen der EU verhandelt (siehe SWP-Aktuell 2/2010). Duke und Avery, Letzterer in der Zeitschrift *The International Spectator*, stellen »minimalistische« und »maximalistische« Varianten für den Dienst vor und nennen eine Reihe von Faktoren (institutioneller, personeller und finanzieller Art), die für die spätere Reichweite der EU-Diplomatie ausschlaggebend sein werden. Die Autoren fassen die zahlreichen Fragen rund um die Einrichtung eines auswärtigen Dienstes für die EU kompetent zusammen, referieren jedoch größtenteils Reformdebatten und Publikationen der vergangenen Jahre.

Als minimalistische Variante gilt die Ausweitung der außenpolitischen Einheiten des Generalsekretariats des Rates und damit die Konzentration des EAD auf die intergouvernementale GASP. In einer maximalistischen Variante dagegen würden auch vergemeinschaftete Politikfelder mit Außendimension in den Dienst integriert werden.

Die Entscheidung über die Kompetenzen des EAD steht in engem Zusammenhang mit dem institutionellen Arrangement der künftigen EU-Außenvertretung. Intergouvernementalisten fordern, die bestehenden Strukturen des Generalsekretariats des Rates auszubauen. Supranationalisten wollen den EAD in die Europäische Kommission eingliedern. In den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und Institutionen der EU hat sich der Konsens herausgebildet, mit dem EAD eine Institution sui generis zu schaffen – eng angebunden an das Generalsekretariat und die Kommission. Ein konkreter Vorschlag für die Ausgestaltung fehlt hingegen.

Avery spricht sich dafür aus, dem Dienst den Status einer Agentur oder eines Amtes (»agency«, »office«) zu verleihen, das »Rat und Kommission in Angelegenheiten der ersten und zweiten Säule entsprechend unterstellt und organisch mit beiden verbunden ist«. Als Beispiele für diesen Status nennt er den Übersetzungsdienst der EU und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung. Duke unterstützt diesen Vorschlag und bezeichnet ihn angesichts der institutionellen Spannungen als realistisch. Mit dieser Lösung ließen sich, so Duke, Konflikte von Beginn an minimieren.

Duke und Avery betonen, die bestehenden Elemente der EU-Außenvertretung müssten konsequent zusammengeführt werden. Beide Autoren verweisen auf den Mehrwert von »Doppelhüten« – die Verschmelzung von Ämtern der GASP- und der EG-Außenvertretung – in Brüssel, in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen.

Doppelhüte wurden schon in Mazedonien und bei der Afrikanischen Union

eingrichtet und werden für weitere Länder in Betracht gezogen. Ihr Potential für eine kohärente Außenvertretung der EU ist allgemein anerkannt, da sie ein abgestimmtes Vorgehen mit einer größeren Bandbreite an Instrumenten (etwa Stellungnahmen oder Finanzmittel) ermöglichen. Allerdings verlief die Ausweitung der Doppelhüte angesichts der fortbestehenden Säulenstruktur bislang nicht ohne Schwierigkeiten. Dies lag unter anderem an der notwendigen doppelten Berichterstattung oder unklaren Weisungssträngen.

Nicht nur auf EU-Ebene stellen außenpolitische Reformperspektiven die bisherigen Kräfteverhältnisse und Praktiken in Frage. Die Mitgliedstaaten sind nach Dukes Ansicht in mehrerlei Hinsicht herausgefordert. So könnte die Position der rotierenden Ratspräsidentschaft künftig schwächer sein, außerdem müssten Aufgaben und Einflussbereiche nationaler Außenminister und -ministerien wohl neu ausgerichtet werden. Zentrale Einflussfaktoren für die Reformen der EU-Diplomatie gegenüber externen Akteuren sind laut Duke und Avery der politische Wille, das außenpolitische Verständnis und personelle Konstellationen.

Die Ausgabe des *The Hague Journal of Diplomacy* zur EU-Diplomatie und weitere Zeitschriftenartikel der Jahre 2007–2009 erschließen ein noch junges und innovatives Forschungsfeld. Die Beiträge zeigen, dass neue diplomatische Elemente in der EU ein verändertes Verständnis von Diplomatie erfordern. Viele der vorgestellten Analyseansätze und Konzepte für die Weiterentwicklung der EU-Diplomatie sind noch im Anfangsstadium und müssen sich erst bewähren.

Besprochene Beiträge

- Avery, Graham**, »Europe's Future Foreign Service«, in: *The International Spectator*, 43 (2008) 1, S. 29–41
- Bátora, Jozef/Hocking, Brian**, »EU-oriented Bilateralism: Evaluating the Role of Member State Embassies in the European Union«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 22 (2009) 1, S. 163–182
- Bratberg, Øivind**, »Bilateral Embassies in an Integrated Europe: a Case of Institutional Robustness?«, in: *Journal of European Integration*, 30 (2008) 2, S. 235–253
- Duke, Simon**, »Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: the Case of the European External Action Service«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2, S. 211–233
- Dunlea, Claudia**, »Charles de Gaulle und das Scheitern einer europäischen Diplomatie«, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 55 (2007) 3, S. 463–484
- Fernández, Ana Mar**, »Consular Affairs in the EU: Visa Policy as a Catalyst for Integration?«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 3 (2008) 1, S. 21–35
- Jørgensen, Knud Erik**, »The European Union in Multilateral Diplomacy«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2, S. 189–209
- Keukeleire, Stephan/Thiers, Robin/Justaert, Arnout**, »Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2, S. 143–165
- Porzio, Giorgio**, »Consular Assistance and Protection: an EU Perspective«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 3 (2008) 1, S. 93–97
- Zimmer, Andreas**, »Gemeinsame Unterbringung von Botschaften und Gesandtschaftsrecht«, in: *Europarecht*, 42 (2007) 6, S. 815–820

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380