



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

## **Die diplomatischen Vertretungen der EU**

Die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die  
inner- und außereuropäische Diplomatie

Verfasser

**Martin Kienl**

angestrebter akademischer Grad

**Magister der Philosophie (Mag. phil.)**

Wien, im Mai 2009

Studienzahl lt. Studienblatt

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt

Politikwissenschaft

Betreuer

Univ.- Doz. Dr. Hannes Wimmer



*„Ability is nothing without opportunity.“*

Napoleon Bonaparte



## Danksagung

Ich möchte mich herzlich bei meinem Diplomarbeitsbetreuer Prof. Dr. Hannes Wimmer bedanken, der in einer beispiellosen Selbstverständlichkeit immer für Anregungen und Diskussionen zur Verfügung stand.

## Gewidmet...

meiner Mutter Elisabeth, dem wichtigsten Menschen in meinem Leben

meinem Vater Alfred, meinem Opa Alfred und meiner Oma Auguste, die mich immer unterstützt haben

meiner Schwester Eva-Maria, auf die ich sehr stolz bin

meinen Freunden Andreas, Patrick, Josef ohne die ich nicht derselbe Mensch wäre

und Siobhan, der Liebe meines Lebens



# INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
2. Definition und Geschichte	2
2.1. Definitionen der Diplomatie	3
2.1.1. Diplomatie im Rufe der Spionage	6
2.1.2. Das Diplomatenrecht	7
2.2. Die Geschichte der Diplomatie	8
2.2.1. Die ersten Gesandtschaften	9
2.2.2. Die Diplomatie im Mittelalter	10
2.2.3. Das Aufkommen der ständigen Gesandtschaften	11
2.2.4. Die französische Diplomatie	14
2.2.5. Der Übergang von der alten zur modernen Diplomatie	17
2.3. Die Geschichte der internationalen Beziehungen	19
2.4. Die Diplomatie im 21. Jahrhundert	29
2.4.1. Die Gipfeldiplomatie	32
2.4.2. Public Diplomacy	34
2.4.3. Das Aufkommen von Nicht-staatlichen Akteuren	35
2.4.4. Die Rolle von anderen Fachministerien	36
3. Die Europäische Union	36
3.1. Charakterisierung der Europäischen Union	37
3.2. Beurteilung der Eigenstaatlichkeit der EU	38
3.2.1. Wie passt EU in das internationale Staatensystem	40
3.3. Die Finalität der EU	42
4. Geschichte und Zukunft der EU-Außenpolitik	46
4.1. Die Geschichte der EPZ/GASP	47
4.1.1. Die Institutionalisierung der EPZ	48
4.1.2. Der Übergang von Soft zu Hard Law	50
4.1.3. Der Einfluss weiterer EG-Akteure	51
4.2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	53
4.2.1. Akteure	54
4.2.2. Die GASP-Ausschussstruktur	56
4.2.3. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)	58
4.2.3.1. Die ESVP und die NATO	60
4.3. Weitere Dimensionen europäischer Außenpolitik	61
4.3.1. Die Außenwirtschaftsbeziehungen	61
4.3.2. Die Entwicklungspolitik	62
4.3.3. Die Nachbarschaftspolitik der EU	64
4.4. Die Europäisierung der nationalen Außenpolitik: Beispiel Österreich	65
4.4.1. Veränderung in der österreichischen Außenpolitik	67
4.4.2. Die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon	70
4.5. Die Zukunft der EU-Außenpolitik	72
4.5.1. Das Streben nach Kohärenz	73
4.5.1.1. Der Vertrag von Lissabon	75

4.5.2. Soft vs. Hard Power: Die EU am Scheideweg?	77
4.5.2.1. Soft power	77
4.5.2.2. Die EU als Zivilmacht	78
5. Die Veränderung der Diplomatie durch die EU	81
5.1. Die diplomatischen Beziehungen innerhalb der EU	81
5.1.1. Die EU-internen bilateralen Botschaften der MS	81
5.1.2. Die nationalen Vertretungen in Brüssel	83
Exkurs: Der Diplomatische Korps	83
5.1.2.1. Der COREPER	85
5. 2. Das diplomatische Netzwerk der EU	88
5.2.1. Die Delegationen der Kommission in Drittstaaten	88
5.2.2. Die Koordination der Vertretungen der MS in Drittstaaten	91
5.3. Der Aufbau eines diplomatischen Dienstes der EU	94
5.3.1. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD)	94
5.3.1.1. Publikationen zum EAD	95
5.3.2. Die Auswirkungen des EAD auf die Vertretungen der MS	97
5.3.3. Die Veränderungen im konsularischen Bereich	99
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	100
Abkürzungsverzeichnis	
Anhang	
Literaturverzeichnis	
Curriculum Vitae	
Abstract	

# 1. Einleitung

Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen des Leseflusses und der Verständlichkeit auf eine sprachliche Gleichberechtigung verzichtet wird. Alle männlichen Formulierungen sind somit geschlechtneutral zu verstehen. Lediglich im ersten Kapitel bei der Darstellung der Geschichte der Diplomatie ist die männliche Form durchaus zutreffend da die Diplomaten in diesem Zeitraum zumeist Männer waren.<sup>1</sup>

Die EU ist aus dem alltäglichen Leben nicht mehr wegzudenken. Beinahe jede Entscheidung, egal ob auf regionaler oder nationaler Ebene, muss früher oder später den europäischen Kontext in Betracht ziehen. Die Verkennung dieses Faktums stellt eine Verleugnung der politischen Realität dar.

Während viele Entscheidungen und Gesetzesvorhaben der EU durchaus kontroversiell in den MS diskutiert werden bzw. von weiten Teilen der Bevölkerung als unerlaubter Eingriff in die staatliche Souveränität empfunden wird, findet dies im Bereich der Außenpolitik nur sehr selten statt. Man könnte dies auch als Transformation der Bedeutungslosigkeit nationalstaatlicher Außenpolitik auf die europäische Ebene bezeichnen. Als Beispiel hierfür dient die Feststellung, dass nationale Wahlkämpfe meist nicht auf Grund einer erfolgreichen oder gescheiterten Außenpolitik entschieden werden, sondern innenpolitische Faktoren ausschlaggebend sind – ganz nach dem Thomas O`Neills Motto: „All politics is local.“

Außenpolitik sollte also einer der am weitesten vergemeinschafteten Bereiche sein, da nationale Entscheidungsträger hier nur wenig vom Wähler zu befürchten haben. Dennoch ist Außenpolitik, zumindest gemäß Verträgen, nach wie vor intergouvernemental geregelt.

Auf Grund persönlicher Erfahrungen in einer österreichischen Vertretung in einem Drittstaat der EU wurde mir die Bedeutung dieser Einrichtungen erstmals bewusst. Obwohl eine bilaterale Vertretung konnte der Einfluss der EU auf die Arbeitsweise und Organisation nicht übersehen werden. Erste Recherchen ergaben

---

<sup>1</sup> Numelin (1950) liefert einige Beispiele für weibliche Gesandte in der Frühgeschichte der Menschheit, siehe auch Wildner (1959): S.54-56

jedoch ein zwiespältiges Bild zu den diplomatischen Vertretungen. Waren diese durch die zunehmenden Interdependenzen der MS wirklich obsolet geworden und welche Kooperation sind denkbar? Dazu passend stellt der Vertrag von Lissabon grundlegende Änderungen in der gemeinsamen Außenpolitik der EU dar und ist zweifellos der größte Entwicklungsschritt seit der Gründung der GASP. Wie würden sich nun diese Neuerungen auf die Diplomatie der MS bzw. auf die Diplomatie an sich auswirken?

Dazu wird im Folgenden die Geschichte der Diplomatie sowie der internationalen Beziehungen dargestellt. Auch die Folgen der Globalisierung werden in diesen Kontext eingebettet. Danach wird eine Wesenbestimmung der EU vorgenommen um ihre Rolle als internationaler Akteur beurteilen zu können. Ebenso bedarf es einer Analyse der bisherigen Integrationsschritte im Bereich der Außenpolitik der EU und deren Einfluss auf die MS, sowie den möglichen Auswirkungen durch den Vertrag von Lissabon. Anschließend wird auf Veränderungen in Diplomatie durch diese Prozesse eingegangen wobei zwischen der inner-europäischen zwischenstaatlichen Diplomatie und der Diplomatie in Drittstaaten unterschieden wird.

Diese Arbeit beruht zum größten Teil auf einer Analyse von Sekundärliteratur. Auf Grund der Aktualität dieses Themas konnte jedoch nicht zu jedem Forschungspunkt die passende Literatur gefunden werden. Dies wurde durch vier qualitative Interviews in einem informellen Rahmen mit Experten aus dem österreichischen Außenministerium ergänzt. Die Namen der Interviewpartner sind dem Diplomarbeitbetreuer bekannt, werden jedoch im Folgenden auf Wunsch der Interviewpartner anonymisiert wiedergegeben (Mitarbeiter A-D).

## **2. Definitionen und Geschichte**

Dieses Kapitel stellt einen geschichtlichen Überblick und begrifflichen Klarstellung dar, um in weiterer Folge die Veränderungen der Institution der Diplomatie zu zeigen. Dabei wird nicht nur auf die Diplomatie an sich eingegangen sondern auch in einen systemgeschichtlichen Abriss der internationalen Beziehungen eingebettet.

## 2.1. Definition der Diplomatie

Der Terminus Diplomatie wird in unterschiedlichen Zusammenhängen für verschiedene Zwecke verwendet. Nicht nur im alltäglichen Gebrauch, sondern auch im akademischen Umfeld ist die Begrifflichkeit von Diplomatie meist nicht eindeutig. Im Alltagsgebrauch steht Diplomatie i.d.R. für ein friedliches Verhandeln zwischen Staats- und Regierungschefs. So wurde auch im Zusammenhang mit der Wahl Barack Obamas zum US Präsidenten von einem neuen diplomatischen Schwerpunkt gesprochen, im Gegensatz zu militärischen Lösungen und der unilateralen Vorgehensweise der Regierung Bush. Doch selbst in akademischen Kreisen wird das Konzept der Diplomatie auf verschiedene Phänomene angewendet. Oder wie Wolfe feststellt: „As for diplomacy, definitions abound.“<sup>2</sup>

Diplomatie ist mehr als der Versuch Kriege zu vermeiden, im Sinn Clausewitz. Diese Definition würde eine inner-europäische bzw. eine Diplomatie zwischen friedliebenden Staaten überflüssig machen. Doch gerade der Umstand, dass zwischen diesen Staaten die engsten diplomatischen Kontakte bestehen, verdeutlicht dass sich Diplomatie vordergründig mit anderen Bereichen beschäftigt als mit Krieg.<sup>3</sup>

Magalhães fasst die fehlerhaften oder unpräzisen Theorien zur Diplomatie in vier Gruppen zusammen. Die Erste setzt Diplomatie mit Außenpolitik gleich, so z.B. Morgenthau<sup>4</sup>. Aber „foreign policy can be defined as the whole set of decisions and actions of a state in the external domain.“<sup>5</sup> Diese Gleichsetzung von Diplomatie mit Außenpolitik stellt innerhalb der zahlreichen Fehleinschätzungen die größte Gruppe dar. Ein möglicher Grund für diese methodische Vermischung liegt zweifelsohne darin, dass viele Diplomaten im Laufe ihrer Karriere zu hohen politischen Weihen kamen. Doch als Entscheidungsträger oder Teil einer Regierung wird ein Diplomat nicht als Diplomat tätig, sondern als Politiker, der diese Entscheidungen letztendlich vor seiner Wählerschaft rechtfertigen muss.<sup>6</sup>

Die zweite Gruppe sieht Diplomatie als ein Instrument der Außenpolitik. Die Etablierung einer Botschaft ist der Beweis für die Anerkennung eines Staates und somit ein wesentlicher Teil der Außenpolitik. Die bloße Präsenz eines Botschafters, oder eben

---

<sup>2</sup> Wolfe (1998): S. 29

<sup>3</sup> Vgl. Grolig (2003)

<sup>4</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 13 zit. n. Morgenthau (1985): S. 146

<sup>5</sup> Magalhães (1988): S. 7

<sup>6</sup> Vgl. ebd., S. 2-3

dessen Abwesenheit, ist Außenpolitik.<sup>7</sup> Diese Definition trifft also zu, stellt aber nur einen Ausschnitt dar. Indem Diplomatie lediglich als ein spezieller Teil der Außenpolitik gesehen wird, kommt es zu einer Unzahl von kreativen aber fehlgeleiteten Begriffen die mit Diplomatie verbunden werden, darunter eine Studie Krieg als Mittel der Diplomatie ansieht<sup>8</sup> oder auch Begriffe wie „Vampire Diplomacy“<sup>9</sup>, oder „coersive diplomacy“<sup>10</sup>.

„Scholars of international relations are so attracted by the word diplomacy that they cannot resist the temptation to use it even when we leave the field of peaceful means for that of violent ones.“<sup>11</sup>

Im Gegensatz zur Diplomatie beruht Außenpolitik nicht auf Gegenseitigkeit, sondern kann auch unilateral betrieben werden.<sup>12</sup> Weiters wird Diplomatie als „internationales Verhandeln“ bezeichnet, doch auch hier fehlen wesentliche Teile für eine exakte Definition. Die letzte Gruppe sieht Diplomatie als die Handlungsweise der Diplomaten, wodurch jedoch keine Aussage über den Kern der Diplomatie getroffen wird.<sup>13</sup>

Zusammenfassend wird kritisiert:

“(…) it can be said that so far no scholar of international relations has yet analyzed in depth the concept of diplomacy, which as a result has become confused and mixed up with other concepts.“<sup>14</sup>

Magalhães fasst das reine Konzept der Diplomatie folgendermaßen zusammen:

„Diplomacy is an instrument of foreign policy to establish peaceful contacts between the holders of political power of two states“<sup>15</sup>,

---

<sup>7</sup> Vgl. Wolfe (1998): S. 34-35; i.d.S. könnte an Hand der Botschaftsnetzwerke ein Ländervergleich angestrebt werden, um die außenpolitischen Präferenzen zu erforschen

<sup>8</sup> Magalhães (1988): S. 13 zit. n. Beitz/Hermann (Hrsg.) (1973) die ein Kapitel “War and Deterrence as Instruments of Diplomacy“ nennen

<sup>9</sup> Prisco (1991)

<sup>10</sup> Craig/George (1995): Kapitel 15

<sup>11</sup> Magalhães (1988): S. 4

<sup>12</sup> Ebd., S. 11-12: Propaganda, Spionage, sowie wirtschaftliche oder politische Intervention

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 49-53

<sup>14</sup> Ebd., S. 6

<sup>15</sup> Ebd., S. 53

wobei diese friedlichen Kontakte über einen Mittler (intermediary) hergestellt und gestaltet werden müssen, sowie einer gegenseitigen Anerkennung bedürfen.<sup>16</sup>

Berridge liefert ebenfalls eine passende Definition:

„The conduct of relations between sovereign states through the medium of officials based at home or abroad, the latter being either members of their state`s diplomatic service or temporary diplomats.“<sup>17</sup>

Nicolson nimmt das Oxford English Dictionary zur Hand:

„Diplomacy ist he management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist.“<sup>18</sup>

Die Etymologie untermauert diese Definitionen der Diplomatie. Eduard Burke prägte 1796 als erster den Begriff „diplomacy“ und bezeichnete damit die Arbeitsweise der Leiter der ständigen diplomatischen Missionen in Paris. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde Diplomatie meist mit Verhandeln gleichgesetzt.<sup>19</sup> Weiters stellt Otto Ranke fest, dass der Begriff „diplomatic corps“ bereits zur Mitte des 18. Jahrhunderts in Wien für die Gruppe der Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes verwendet wurde.<sup>20</sup>

Trotz dieser eindeutigen Definition der Diplomatie, gibt es nur wenige Politologen, die sich damit in einem empirischen Umfeld auseinandersetzen. So nennt Magalhães die Gründung des „Institute for the Study of Diplomacy an der Georgetown University“ als einen wichtigen Schritt, den Begriff Diplomatie einzugrenzen.

“Nowhere is there a broadly gauged textbook or series of case studies that explain and analyze how the diplomatic process works and why it works well or badly in certain situations.“<sup>21</sup>

Als hartnäckigste Fehleinschätzung des Konzeptes der Diplomatie erweist sich das im Folgenden Abschnitt dargestellte Phänomen.

---

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 54-59

<sup>17</sup> Berridge (2001): S. 69-70

<sup>18</sup> Wolfe (1998): S. 30 zit. n. Nicolson (1938/88): S. 3-5

<sup>19</sup> Vgl. Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 122

<sup>20</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 58

<sup>21</sup> Ebd., S. 5

### 2.1.1. Diplomatie im Rufe der Spionage

Seit Anbeginn der diplomatischen Missionen und besonders seit dem Entstehen von ständigen Gesandtschaften, standen diese im Ruf der Spionage. Dies liegt v.a. in ihrer Hauptfunktion, der Sammlung von Informationen.<sup>22</sup> Krauske ist ebenso wie Nicolson<sup>23</sup> der Meinung, dass dieses Misstrauen von der italienischen Halbinsel, die die erste Glanzzeit dieser neuen Institution<sup>24</sup> beheimatete, exportiert wurde.

„Es traf sich ungünstig, dass gerade „in den Tagen, wo die Treulosigkeit der Diplomatie, besonders in Italien, ihren Gipfelpunkt erreicht hatte“, von jenem Lande aus die ständige Diplomatie über Europa sich verbreitete.“<sup>25</sup>

Durch den Verfall der päpstlichen und kaiserlichen Autorität rückten Machtinteressen in das vorhandene Vakuum. Da italienische Stadtstaaten über keine stehenden Armeen und somit keine wirkliche Macht verfügten, versuchten sie dies durch „geschickte“ Diplomatie zu kompensieren. Italienische Diplomaten hatten demnach stets einen offiziellen und einen geheimen Auftrag zu erfüllen. Gegner sollten denunziert, manchmal auch gewaltsam beseitigt werden. Bestechungen waren an der Tagesordnung.<sup>26</sup>

Krauske fasst die Meinungen über ständige Gesandtschaften zusammen indem, er Sir Henry Wottons<sup>27</sup>, bezeichnenderweise Botschafter für England, zitiert: „An ambassador is a clever man sent abroad to lie for his country.“<sup>28</sup>

Diese gängige Ansicht hatte zahlreiche Sanktionen zur Folge, um die unliebsamen Gesandten im Auge zu behalten. Heinrich VII. hegte Pläne sämtliche Gesandte hinauszuerwerfen, in Venedig wurde zeitweise eine Wache vor dem Gebäude der ständigen Vertretung postiert, um einen Kontakt mit Veneziern zu verhindern, in Frankreich war ab 1626 selbst dem päpstlichen Nuntius jeglicher Kontakt mit Franzosen untersagt. Dieses gegenseitige Misstrauen führte zu einem ausgereiften Spionagesystem. Der empfangende Hof unterhielt Spione, um über die Aktivitäten der

---

<sup>22</sup> Vgl. Anderson (1993): S. 13

<sup>23</sup> Nicolson (1954): S. 49-50

<sup>24</sup> Zur Problematik des Begriffs „Institution“ siehe Wimmer (2000): S. 57

<sup>25</sup> Krauske (1885): S. 12 zit. n. Wheaton (1853) : S. 63

<sup>26</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 43-52

<sup>27</sup> Sir Henry Wotton (1568-1639)

<sup>28</sup> Krauske (1885): S. 15

fremden Gesandten im Bilde zu bleiben, während diese wiederum ihre eigenen Spione hatten. Friedrich der Große sah dieses System sogar als ein Teil des Völkerrechts.<sup>29</sup>

Magalhães zählt jegliche Form der Sammlung von Informationen mit unlauteren Mitteln der Spionage zu, im Gegensatz zur reinen Form der Diplomatie. Diplomaten an sich sind nur äußerst selten in zwielfichtige Praktiken involviert. Der negative Ruf mancher Botschaften kommt vielmehr von Spionen, die unter diplomatischen Schutz agieren. Doch mit Diplomatie hat dies nichts zu tun.<sup>30</sup>

Als Verfasser eines der besten Handbücher für Diplomaten gilt bis heute Callières.<sup>31</sup> Er spricht sich deutlich gegen den Zweck der Diplomatie zur Täuschung aus und sieht, im Gegensatz dazu, die Bildung von Vertrauen als das oberste Ziel. Nur durch Offenheit und Ehrlichkeit kann dieses aufgebaut werden. Spionage bringe lediglich kurzfristige Erfolge und behindere die Effektivität von Gesandten. Da jeder Staat ein Interesse an informierten Gesandten habe, sollte jegliche Behinderung von Gesandten unterlassen werden. Dieses gemeinsame Interesse ist letztendlich auch der Grund warum Fürsten ‚honourable spies‘<sup>32</sup> überhaupt an ihre Höfe ließen. Nicolson betont jedoch, dass selbst Callières die Möglichkeit in Betracht zieht, dass ein Diplomat in extremen Fällen seine diplomatische Immunität missbraucht oder sogar in ein Mordkomplott verwickelt wird.<sup>33</sup>

### 2.1.2. Das Diplomatenrecht

Der Wiener Kongress brachte zahlreiche Neuerungen für die diplomatische Bühne. Das bis dahin auf Gewohnheitsrecht basierende Diplomatenrecht wurde zum ersten Mal festgeschrieben. Es wurden vier Klassen von diplomatischen Vertretern festgelegt. Lediglich die Großmächte konnten Botschafter unterhalten, päpstliche Legaten und bevollmächtigte Minister waren gleichgestellt, darunter folgten Ministerresidenten und Geschäftsträger. Die Frage der Rangfolge ergab sich aus der Dienstzeit am jeweiligen Posten. Der am längsten dienende Botschafter bekam den Titel

---

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 12-20

<sup>30</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 105-110

<sup>31</sup> Callières, M. de (1716)

<sup>32</sup> Vgl. Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 121

<sup>33</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 83-87 sowie Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 120-121

„Doyen des diplomatischen Korps“. Die Unterschriften auf Verträgen wurden von nun an in alphabetischer Reihenfolge eingefügt.<sup>34</sup>

Diese Neuregelung entschärfte zahlreiche Konflikte über Protokollfragen und erleichterte somit die diplomatische Arbeit. Bis zum Wiener Kongress bestimmte der Papst die Rangfolge, die jedoch mit zunehmendem Autoritätsverlust an Gültigkeit verlor und zu zahlreichen Statuskämpfen führte (siehe nächster Abschnitt). Doch der Wiener Kongress regelte lediglich die Fragen des Vorrangs, während es bis zur Wiener Diplomatenrechtskonvention 1961 (WDK) und die Wiener Konsularrechtskonvention 1963 sowie der Wiener Konvention aus dem Jahr 1975 über die Vertretung von Staaten bei weltweiten Internationalen Organisationen dauerte bis alle diplomatischen Aktivitäten kodifiziert wurden.<sup>35</sup> Letzteres schreibt Mission an Internationalen Organisationen fast dieselben Rechte und Pflichten zu wie gewöhnlichen diplomatischen Missionen. Die Ständigen Vertreter an Internationalen Organisationen genießen somit Botschaftsrang.<sup>36</sup>

Die Wiener Diplomatenrechtskonvention legte in Art. 3 die Aufgaben für eine diplomatische Mission wie folgt fest<sup>37</sup>:

1. den Entsendestaat im Empfangsstaat zu vertreten
2. die Interessen des Entsendestaates und seiner Angehörigen im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen zu schützen
3. mit der Regierung des Empfangsstaates zu verhandeln
4. sich mit allen rechtmäßigen Mitteln über Verhältnisse und Entwicklungen im Empfangsstaat zu unterrichten und darüber an die Regierung des Entsendestaates zu berichten
5. freundschaftliche Beziehungen zwischen Entsendestaat und Empfangsstaat zu fördern und ihre wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen auszubauen

## 2.2. Die Geschichte der Diplomatie

“In the medieval era, neither international law nor an international theory were sufficiently developed, and the terminology in these matters was rather imprecise. Even if any distinction between these different designations can be interesting from a legal point of view, it is not very relevant from the point of view of political theory. The important point in all these cases of

---

<sup>34</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 63

<sup>35</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 41-43

<sup>36</sup> Seidl-Hohenveldern/Loibl (2000): S. 51-52

<sup>37</sup> Beck-Texte im dtv (1999): S. 88

*nuntius, legatus, missus, or procurator* is that they were intermediaries sent by a holder of political power to another to negotiate.”<sup>38</sup>

Daher wird darauf verzichtet, die genauen Unterschiede und die Entstehungsgeschichte der einzelnen Bezeichnungen für diplomatische Mittler aufzuzeigen. Die zahlreichen Definitionen sind zu umfangreich und in ihrer praktischen Bedeutung höchst fragwürdig. Erst der Wiener Kongress 1815 brachte eine eindeutige Begriffsbestimmung für Diplomaten.

### 2.2.1. Die ersten Gesandtschaften

„Die Anfänge der Diplomatie liegen in dem Dunkel [der Zeit] verborgen“.<sup>39</sup> Wie, wo und wann die ersten Gesandtschaften entsendet wurden lässt sich nur mehr vermuten. Die umfangreichste Studie dazu liefert Numelin. Er analysiert die diplomatische Praxis primitiver Völker und kommt zu dem Schluss, dass diese bereits zahlreiche Kontakte zwischen benachbarten Stämmen pflegten. Darüber hinaus zeigt er, dass diese Gesandten, bereits den Status der Immunität genossen und meist Fragen von Krieg und Frieden zu verhandeln hatten. Zum Krieg kam es demnach erst nach gescheiterten Verhandlungen.<sup>40</sup>

Nicolson beginnt seine Abfolgerung in der griechischen Antike<sup>41</sup>. Bereits im 5. Jahrhundert v. Chr. kann man den Griechen die Unterhaltung eines äußerst ausgeprägten diplomatischen Dienstes attestieren. Gesandte waren i.d.R. Bürger von großem Ansehen. Diese waren bereits mit einem Beglaubigungsschreiben ausgestattet, dessen Nicht-Vorweisung die Todesstrafe zur Folge haben konnte. Während ein Verhandlungserfolg große Ehren mit sich brachte, führte ein Misserfolg zu einer öffentlichen Sitzung, die politische Feinde leicht ausnutzen konnten, um den Gesandten zu diskreditieren. Gesandtschaften bestanden meist aus einer Vielzahl von Diplomaten, die jedoch keineswegs eine einheitliche Linie vertreten mussten, worin Nicolson die größte Schwäche des griechischen Systems sieht. Somit konnte es selbst innerhalb einer Mission zu Feindseligkeiten kommen. Verhandlungen wurden mündlich geführt und waren öffentlich zugänglich.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Magalhães (1988): S. 30

<sup>39</sup> Nicolson (1954): S. 7

<sup>40</sup> Vgl. Numelin (1950): S. 168 u. 314

<sup>41</sup> siehe ebenfalls Magalhães (1988): S. 18-24

<sup>42</sup> Vgl. Nicolson (1954): 7-22

Während die Griechen ein weitreichendes diplomatisches System entwickelten, leisteten die Römer laut Nicolson keinen wesentlichen Beitrag zur diplomatischen Theorie.<sup>43</sup> Der pax romana hatten sich alle Völker zu unterwerfen, worin kein Platz für diplomatische Feinheiten war. Den Grundsatz der Gegenseitigkeit gab es nicht und fremde Gesandte genossen zwar nach dem jus gentium Immunität, diese wurde dennoch oft nicht anerkannt. Gesandte wurden vom Senat ernannt, welchem auch Bericht erstattet werden musste. Meist ernannte der Senat Gesandte aus den eigenen Reihen, die jedoch mit sehr eingeschränkten, teilweise auch ohne Vollmachten, ausgestattet wurden.<sup>44</sup>

### 2.2.2. Die Diplomatie im Mittelalter

Eine Geschichte der Diplomatie ist unvollständig ohne zuvor die mittelalterliche Gesellschaft zu beschreiben. Noch zu Beginn des 15. Jahrhunderts betrachteten sich die Völker Westeuropas als eine Einheit, bestimmt durch den gemeinsamen Glauben an das Christentum und ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Rom. Diese gemeinsamen Werte fanden jedoch nie Ausdruck in den jeweiligen politischen Institutionen.<sup>45</sup>

Wie das meiste mittelalterliche Recht war auch das diplomatische Recht keineswegs kodifiziert, sondern beruhte auf Traditionen und weit verbreiteten Prinzipien. Trotz der zuvor beschriebenen Einheit genügt ein Blick auf die Karte Europas im Mittelalter, um die Hindernisse für eine allgemein gültige Theorie für diplomatische Vertreter zu verstehen. Die unterschiedlichen Herrschaftsformen verhinderten eine allgemeine Praxis. Es gab also kein Recht, das eine Botschaftsmission theoretisch begründet hätte. Dies stellte jedoch kein Hindernis für das Empfangen und Senden von Diplomaten dar, da diese Praxis als gegeben hingenommen wurde, als ein privilegiertes Mittel der Kommunikation. Erst mit der „Erfindung“ von gleichberechtigten und unabhängigen Staaten kam eine diplomatische Theorie auf.<sup>46</sup> Grotius entwickelte als Erster Grundzüge für ein modernes diplomatisches Recht.<sup>47</sup> Für ihn gab es keinen rechtsfreien Raum. Alle Aspekte in den Beziehungen zwischen Staaten, egal welcher Natur diese waren, mussten einem Recht unterstehen. Das oberste

---

<sup>43</sup> gegenteilig dazu Magalhães (1988): S. 24-27

<sup>44</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 26-32

<sup>45</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 15-18

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 23-26

<sup>47</sup> Vgl. Berridge (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 65 zit. n. Young (1964): S. 150

Ziel war es, Kriege zu verhindern, wofür es Verhandlung und Mediation bedürfe (er meinte damit eigentlich Diplomatie, doch dieser Begriff kam erst mit Burke auf).<sup>48</sup>

Gesandte konnten nicht nur von den großen, einflussreichen Mächten geschickt werden, sondern auch von Handelsstädten und selbst von Universitäten. Erst mit dem Beginn des 15. Jahrhunderts setzte sich die Vorstellung durch, dass dies ein Privileg der Fürsten war.<sup>49</sup> Bereits im Laufe des 15. Jahrhunderts konnten nur mehr die großen Mächte Diplomaten der höchsten Stufe unterhalten.<sup>50</sup>

Zur Beschreibung der diplomatischen Praxis führt Mattingly Bernard du Rosier<sup>51</sup> an. Dieser unterteilt eine Botschaftsmission in zwei Kategorien, eine zeremonielle und eine Mission zum Zwecke der Verhandlungsführung. Doch egal, welche Aufgaben dem Botschafter zugeteilt waren, Rosier lässt keinen Zweifel daran, dass die Erhaltung des Friedens die eigentliche Aufgabe eines Botschafters ist. Während sich dies in den kommenden Jahrhunderten änderte, blieben die formellen Umrisse, Art der Dokumente und Beglaubigungsschreiben einer diplomatischen Mission doch im Wesentlichen dieselben.<sup>52</sup>

All diese mittelalterlichen Praktiken kamen bald in Vergessenheit, da in den neuen selbstbewussten italienischen Stadtstaaten der Weg für eine neue Zeit der Diplomatie geebnet wurde, mit dem ständigen Botschafter als Kern.<sup>53</sup>

### 2.2.3. Das Aufkommen der ständigen Gesandtschaften

Der genaue Ursprung für die ständige Entsendung von Gesandten ist nicht eindeutig.<sup>54</sup> Mattingly zeigt jedoch, dass es keinen Zweifel daran gibt, dass sich diese Institution bis 1454 in Italien entwickelte und sich von dort ab 1500 über den Rest Europas verbreitete.<sup>55</sup>

Auch Krauske kommt nach einer detaillierten Analyse über die Entstehung der Institution der ständigen Gesandtschaft in den einzelnen Ländern Europas zu dem

---

<sup>48</sup> Vgl. Berridge (2001): In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 52-54, siehe auch Nicolson (1954): S. 66-68

<sup>49</sup> siehe auch Anderson (1993): S. 4-5

<sup>50</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 23-26

Für eine Einteilung der Diplomaten nach Rang und Mission siehe Mattingly (1955): S. 23-29

<sup>51</sup> Bernard du Rosier (1436): *Short Treatise about Ambassadors*

<sup>52</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 30-38

<sup>53</sup> Vgl. ebd., S. 44

<sup>54</sup> siehe ebd. Kap. 6 sowie Krauske (1885): S. 7-12

<sup>55</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 47 u. 60 siehe auch Numelin (1950): S. 306

Schluss, dass die ständigen Gesandtschaften zuerst in Italien entstanden und seit Ferdinand des Katholischen von den großen Mächten Europas übernommen wurden.<sup>56</sup>

Die unmittelbaren Vorbilder für eine ständige Repräsentation schienen die Handelsbeziehungen zwischen Kaufleuten im Mittelmeerraum gewesen zu sein, die zunehmend auf ortsansässige Vertreter zurückgriffen.<sup>57</sup>

Der neue Stil der Diplomatie ging Hand in Hand mit einem neuen Konzept des Staates, dem ‚Renaissance State‘. Paradoxerweise kam es gerade im Heimatland der christlichen Kirche zur Entstehung von säkularen Staaten. In das Vakuum, das die Krise Roms hinterließ, trat das Streben nach Macht, das zu einem Umfeld ständiger Bedrohung führte. Keine Regierung konnte sich sicher fühlen. Ein Herrscher musste ständig auf der Hut und über alle Entwicklungen auf dem Laufenden sein, da jeder durch interne und externe Feinde bedrängt war. Damit der Staat sein Überleben sichern konnte, musste er an Macht zunehmen und dies wurde meist mit Waffengewalt erreicht. Der Zustand des Krieges wurde somit zum Normalzustand Italiens. In diesem gefährlichen Umfeld war jede Regierung auf Wachsamkeit bedacht. Eines der Instrumente, um über externe Entwicklungen auf dem Laufenden zu sein, war die Einführung eines neuen Stils der Diplomatie.<sup>58</sup> Dieser neue Stil beinhaltete ständige Gesandte an befreundeten Höfen. Der Botschafter war also dazu da, über Entwicklungen des Verbündeten am laufenden zu bleiben, ihn also zu überwachen, ob Vertragbestimmungen eingehalten werden. Der ständige Botschafter war i.d.S. ein Symbol für eine Allianz. Dieses System wurde durch die Spaltung der Christenheit weiter verfestigt.<sup>59</sup>

Im „Mikrokosmos“ der Italienischen Renaissance konnten die sonst üblichen Probleme der westlichen Gesellschaft des 15. Jahrhunderts leichter behoben werden. Im kleineren Umfeld der italienischen Stadtstaaten waren Transport und Kommunikation, sowie das Eintreiben von Steuern leichter. Die italienischen Gebiete waren nicht unbedingt wohlhabender als ihre nördlichen Nachbarn aber eine enorme Bevölkerungsdichte brachte administrative Vorteile mit sich. All diese Umstände machte eine kontinuierliche Außenpolitik möglich.<sup>60</sup> Ein weiterer Faktor, der die Entwicklung eines diplomatischen Systems in Italien begünstigte, war die relative

---

<sup>56</sup> Vgl. Krauske (1885): S. 147-148

<sup>57</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 60-61

<sup>58</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 47-50

<sup>59</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 95, 132-133, 154, 168-169

<sup>60</sup> Vgl. ebd., S. 50-51

Isolation vom Rest Europas.<sup>61</sup> Rund um Italien gab es zahlreiche Krisenherde, die Italien relativ unberührt ließen. Ohne auswärtige Einflussnahme konnten sich die italienischen Stadtstaaten auf die internen Strukturen der Halbinsel konzentrieren.<sup>62</sup>

Als sekundäre Voraussetzung erwies sich die italienische Kriegführung, die vermehrt auf professionelle Söldnern zurückgriff. Da man sich auf Söldner nicht immer verlassen konnte, mussten Kriege besser geplant werden. Dies wiederum machte staatsmännische Fähigkeiten umso wichtiger. In diesem Sinne wurde der Diplomat zu einer Ergänzung des Soldaten. Seine Erfolge wurden im selben Maße gehuldigt wie die eines Generals.<sup>63</sup>

„Not because ‚the business of an ambassador is peace‘, but because the diplomat, like the general, was an agent for the preservation and aggrandizement of the state.“<sup>64</sup>

Machiavelli schreibt der Diplomatie lediglich eine sekundäre Rolle zu. Für ihn war Diplomatie ein Mittel, um fehlende militärische Stärke auszugleichen. Dies sollte v.a. durch Täuschung und Intrigen geschehen. Damit wurde gleichzeitig auch mit den universalistischen Prinzipien des Mittelalters gebrochen, wonach es Aufgabe der Diplomatie sei, Frieden zu stiften.<sup>65</sup> Friedrich der Große war der gleichen Meinung: „Diplomacy without force is like trying to play music without instrument.“<sup>66</sup>

Die Stadtstaaten der italienischen Renaissance waren auch die ersten, die eine berufsmäßige Diplomatie einführten. Hierbei kam Venedig eine Vorreiterrolle zu, da es als Erste begann, Staatsarchive und somit diplomatische Dokumente systematisch zu erfassen. Diese Archive enthielten u.a. Berichte für Gesandte, die darin über die politische Situation Venedigs am Laufenden gehalten wurden.<sup>67</sup> Die Berichterstattung war zweifellos die wichtigste Aufgabe einer ständigen Gesandtschaft. Gesandte waren in einem besonderen Maße von Informationen aus der Heimat abhängig, um diese gegen andere Informationen zu tauschen. Daher beklagten sie sich oft über mangelnde Informationen vom eigenen Hof. Dies konnte ungenaue oder fehlerhafte Berichte nach sich ziehen mit möglicherweise fatalen Folgen für die Existenz einer Herrschaft.<sup>68</sup>

---

<sup>61</sup> Siehe auch Garcia (2000). In: Contamine (Hrsg.), S. 33-36

<sup>62</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 52 und Anderson (1993): S. 2-3

<sup>63</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 53-54

<sup>64</sup> Ebd., S. 54

<sup>65</sup> Vgl. Berridge (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 7-24

<sup>66</sup> Vgl. Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 121

<sup>67</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 39-40

<sup>68</sup> Vgl. ebd., S. 52-53

Zahlreiche restriktive Maßnahmen führten dazu, dass die Position eines Gesandten nicht erstrebenswert war und teilweise einer Zwangsrekrutierung unterlag, deren Nicht-Nachkommen eine enorme Geldstrafe nach sich zog. Gesandte durften weder Eigentum am fremden Hof besitzen noch erlangen, mussten ohne ihre Familie leben und einen eigenen Koch mitführen und bezahlen. Dazu kamen noch die üblichen Unannehmlichkeiten der Reise durch Räuber und Krankheiten.<sup>69</sup> Vielleicht kam es deshalb, trotz der Einführung der ständigen Gesandtschaften in Europa, nach wie vor zu Sondermissionen. Die bekanntesten Vertreter solcher Missionen waren Machiavelli und Commynes.<sup>70</sup>

Die Diplomatie war durch ein strenges Zeremoniell geprägt. Kleinigkeiten, beispielsweise wann der Gesandte seinen Hut abzulegen habe, bedurften eines ausgeprägten Schriftverkehrs. Verträge wurden oft in mehrfacher Ausführung aufgesetzt damit kein Fürst unter dem Namen eines anderen Fürsten unterschreiben musste. Die Reihenfolge, in der Gesandte vorgelassen wurden, legte zwar Papst Julius II 1504 fest, diese wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt von allen Parteien anerkannt. Lediglich die beiden ersten Positionen waren unumstritten und dem päpstlichen Nuntius sowie dem Kaiser des Heiligen Römischen Reiches zugeteilt. Da es die wichtigste Aufgabe eines Gesandten war die Ehre und Würde seines Herrn zu verteidigen, konnte eine Missachtung dieser Reihenfolge eine echte Kriegsgefahr zur Folge haben. So versuchte sich 1661 in London die spanische Kutsche vor eine französische zu schieben. Der Kutscher wurde in der darauf folgenden Auseinandersetzung getötet, die diplomatischen Beziehungen aufgelöst. Erst der Wiener Kongress 1815 klärte die Frage der Rangfolge restlos.<sup>71</sup>

Lediglich die Gegenreformation 1560 verzögerte die weitere Verbreitung von ständigen Gesandtschaften für einige Jahrzehnte, in denen nur vereinzelt Gesandtschaften über religiöse Grenzen hinweg ausgetauscht wurden. Bis zu diesem Zeitpunkt war das diplomatische Netzwerk bereits weit verbreitet. Dennoch konnte die Diplomatie die religiösen Kriege der kommenden hundert Jahre nicht verhindern. Doch dieses neue System der Diplomatie erwies sich als zu wertvoll als durch religiöse Spannungen darauf zu verzichten. Der Westfälische Friede ließ das diplomatische

---

<sup>69</sup> Vgl. ebd., S. 41-42

<sup>70</sup> Vgl. Uthmann (1988): S. 19-20

<sup>71</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 60-64 siehe auch Berridge (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 35-36

System wieder aufleben.<sup>72</sup> Die verbesserte Organisation in fiskalischen und militärischen Belangen vergrößerte darüber hinaus den Spielraum für unabhängige Staaten und führte u.a. zu einem enormen Anstieg von ständigen Botschaftern.<sup>73</sup>

#### 2.2.4. Die französische Diplomatie

Frankreich wurde sich erst nach der Schlacht von Pavia (1525) der eigenen Schwäche bewusst und fühlte daher die Notwendigkeit zur Einrichtung ständiger Gesandtschaften.<sup>74</sup> In diesem realistischen Sinne brauchte Frankreich eine ständige Diplomatie. Es war umgeben von Feinden und schwachen Verbündeten – und hatte dennoch große Ambitionen.<sup>75</sup>

So wie das diplomatische System im 15. und 16. Jahrhundert von der italienischen Halbinsel aus beeinflusst wurde, hatten die Franzosen Einfluss auf die folgenden zwei Jahrhunderte. Dies zeigte u.a. der Umstand, dass Französisch das Lateinische als „lingua franca“ ablöste.<sup>76</sup>

Während Grotius v.a. auf einer idealistischen Ebene formulierte, trug Kardinal Richelieu wesentlich zur praktischen Verbesserung der diplomatischen Arbeitsweise bei. Für ihn war Verhandeln nicht nur die Suche nach einer günstigen Gelegenheit, sondern das Ziel war die Herstellung dauerhafter Beziehungen, in denen auch ein Misserfolg zumindest zu Erfahrungswerten führte. Richelieu stattete Gesandte mit erweiterten Kompetenzen aus und machte sie zu ständigen Verhandlungsführern, die ganz der Staatsräson handeln sollten. Eine weitere Verbesserung der diplomatischen Methode lieferte die Zusammenlegung aller auswärtigen Angelegenheiten in ein eigenes Ministerium. Dies trug deutlich zur Kohärenz im Gesandtschaftswesen bei, wobei Ludwig XIV. nach wie vor Entscheidungen über den Kopf des Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten fällte.<sup>77</sup>

Bevor ein Botschafter seinen Dienst antrat, wurde er sowohl mit Anweisungen als auch mit Informationen zu seinem Posten versehen. Teilweise wurden diese auch in

---

<sup>72</sup> Vgl. Anderson (1993): S. 10-11 sowie Magalhães (1988): S. 38

<sup>73</sup> Vgl. Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 109

<sup>74</sup> Vgl. Anderson (1993): S. 9

<sup>75</sup> Vgl. Berridge (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 76-77

<sup>76</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 72 u. 77 siehe auch Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 109

Für Geschichte der Sprachen in der Diplomatie siehe Rudolf (1972): S. 21-36

<sup>77</sup> Vgl. Berridge (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 71-82 und Nicolson (1954): S. 68-74

Zusammenhang mit der gesamteuropäischen politischen Lage gesetzt. Weitere Instruktionen erhielt der Gesandte bezüglich der gewünschten Etikette, auf die die Franzosen größten Wert legten. Ebenso erhielt er zwei Schlüssel für Geheimschriften, die er je nach Wichtigkeit verwenden musste. Das Personal musste jeder Botschafter selbst bezahlen und rekrutierte dies oft aus seinem persönlichen Umfeld. Dies trug nicht unbedingt zur Qualität der Sekretäre und Attachés bei.<sup>78</sup>

Als bedeutender Vertreter der französischen Diplomatie gilt François de Callières. Im Gegensatz zu den meisten Gelehrten dieser Zeit beschäftigt sich Callières nicht nur mit den Anforderungen an den „perfekten Botschafter“<sup>79</sup>, sondern legt den Fokus auf das veränderte internationale Umfeld nach dem Westfälischen Frieden, in dem sich die Diplomatie bewegt. Er betont den politischen Charakter der Diplomatie. Trotz der unterschiedlichen Interessen von Staaten sind diese doch in vielen Belangen voneinander abhängig. Er war sich sehr wohl darüber bewusst, dass die Verfolgung von Eigeninteressen nie gänzlich zu beseitigen sein wird aber dass Diplomaten helfen können Interessensunterschiede zu lindern.<sup>80</sup>

Auch Wicquefort kritisierte die vorherrschende Literatur der Fürstenspiegel aus denen sich ein Zweig mit dem perfekten Botschafter befasste. Dies führte oft zu moralischen Floskeln ohne auf die gängige Praxis einzugehen.<sup>81</sup>

Auch und besonders in der französischen Diplomatie spielte das Zeremoniell eine große Rolle. Ludwig XIV. unterschied damit über die Gunst in der der Gesandte oder der fremde Hof bei ihm standen. Die Arbeitsweise der Gesandten wurde weiters dadurch erschwert, dass sie keinen bevorzugten Umgang genossen. Sie waren zu Zeremonien in Versailles nicht eingeladen und mussten bei Hofbanketten gewöhnliche Sitze in Anspruch nehmen.<sup>82</sup>

Nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde *raison d'état* endgültig zum bestimmenden Moment der internationalen Politik. Dies führte unweigerlich zu neuen Mechanismen um eine friedliche Koexistenz zu ermöglichen.

“The manifold spider`s web of diplomacy did however equip the states-system of the *ancien régime* with a rudimentary institution (...). If this was a rickety principle of order which failed to

---

<sup>78</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 77-79

<sup>79</sup> Mattingly (1955) zählt sechzehn Werke zwischen 1498-1598 und einundzwanzig zwischen 1598-1620: S. 183

<sup>80</sup> Vgl. Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 115-120

<sup>81</sup> Vgl. ebd., S. 90

<sup>82</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 80-81

keep the peace in Europe, it had the subsidiary merits of providing a buttress against some of the excesses of war, and of preserving most, though not all, states from extinction.”<sup>83</sup>

Ein ausführliches Beispiel für die Arbeitsweise eines Diplomaten liefert Lehnrs Analyse des Schriftverkehrs zwischen dem Diplomaten Johann Khevenhüllers am spanischen Hof und Kaiser Rudolf II. gegen Ende des 16. Jahrhunderts. Darin werden v.a. die klassischen Probleme eines Gesandtenlebens dargestellt. Khevenhüller musste in erster Linie seine finanzielle Versorgung sicherstellen, über den Hof in Prag am laufenden gehalten werden, sowie seine Rangfolge am spanischen Hof, hinter derer des Nuntius, sicherstellen. Die Hauptaufgabe lag jedoch im Nachrichtenwesen. So musste Khevenhüller über den Gesundheitszustand des Königs informieren und über die finanzielle Lage Spaniens am laufenden bleiben. Der Umstand, das Khevenhüller einmal sogar persönlich an den Hof in Prag berichten musste und dafür eine halbjährige Reise auf sich nahm, zeugt von der Unsicherheit des Briefverkehrs. Darüber hinaus musste Khevenhüller auch Dienste im ausschließlichen Interesse des Kaisers verrichten, v.a. Gemälde erwerben.<sup>84</sup>

#### 2.2.5. Der Übergang von der alten zur modernen Diplomatie

Nicolson fasst die griechische, italienische und französische Ausprägungen der Diplomatie unter dem Begriff „alte Diplomatie“ zusammen. Deren Merkmale waren Europa als Mittelpunkt der internationalen Politik, die damit einhergehende Aufteilung der restlichen Welt, ausgeprägte diplomatische Dienste und der Grundsatz, das Verhandlungen geheim zu führen seien. Er spricht sich jedoch deutlich gegen die vorherrschende Meinung nach dem Ersten Weltkrieg aus, wonach die Ursache für diesen in eben diesen Grundsätzen der Diplomatie zu finden sei – im Gegenteil, dieser sei eine Folge des mangelnden Vertrauens, welches Diplomaten von Entscheidungsträgern entgegengebracht wurde.<sup>85</sup>

Die „Aushöhlung“ der „alte Diplomatie“ wurde durch die koloniale Ausdehnung beschleunigt. Wirtschaftliche Interessen traten in den Mittelpunkt. Diplomaten befassten sich jedoch nur selten mit Handelsfragen da dies ihre ohnehin schwierigen politischen Aufgaben noch verkomplizierte. Daher wurden immer mehr

---

<sup>83</sup> Keens-Soper (2001). In: Berridge/Keens-Soper/Otto (Hrsg.), S. 102

<sup>84</sup> Vgl. Lehner (2007): S. 58 u. 69 u. 133-135

<sup>85</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 97-102

Handelsattachés berufen. Den größten Einfluss hatte jedoch die Beschleunigung des Verkehrs. Während in früheren Jahrhunderten Nachrichten oft erst Monate später an ihrem Bestimmungsort ankamen, verminderte das Telefon die Freiheit der Botschafter radikal.<sup>86</sup>

Eine „Neue Diplomatie“ wurde von Woodrow Wilson nach dem Ersten Weltkrieg eingefordert. Die Voraussetzungen waren (wie oben beschrieben) bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfüllt, doch erst nach den Schrecken des Ersten Weltkrieges waren die Vereinigten Staaten die neue dominierende Kraft im internationalen Staatenwesen und konnten somit ein neues System mitbestimmen. Die Amerikaner hegten großes Misstrauen gegenüber der europäischen Form der Diplomatie, deren Geheimniskrämerei sie für den Weltkrieg mitverantwortlich machten. Laut Wilsons Vierzehn Punkten sollte Diplomatie immer öffentlich sein, wobei er bereits im Laufe der Verhandlungen in Versailles eingestehen musste, dass lediglich das Verhandlungsergebnis öffentlich gemacht werden könne.<sup>87</sup>

Doch wie Magalhães zeigt, liegt dies an der Gleichsetzung von Außenpolitik mit Diplomatie.<sup>88</sup> So können Diplomaten nicht für militärische Geheimverträge verantwortlich gemacht werden.

Nicolson schreibt Wilson zwei weitere wesentliche Veränderungen zu. Etwas zynisch sieht er die Zurückweisung des Völkerbundes durch den amerikanischen Senat als Neuerung, die Verhandlungen von nun an erschweren würde. Die Zweite ist die Einführung eines ständigen Konferenzzustandes als Methode der Diplomatie. Darin sieht Nicolson einen wesentlichen Rückschritt für die Methode der Diplomatie, da i.e.L. über die Medien verhandelt werde, um der eigenen Bevölkerung Rechenschaft abzulegen.<sup>89</sup> In demokratischen Systemen wurde das Primat der Außenpolitik durch das Primat der Innenpolitik abgelöst.<sup>90</sup>

Für Magalhães ist eine Unterscheidung zwischen alter und neuer Diplomatie nicht gerechtfertigt da sich der Kern der Diplomatie nicht verändert hat, lediglich das Umfeld in dem Diplomatie stattfindet. Der Kern der Diplomatie, die Verwendung von Mittlern zwischen zwei Entscheidungsträgern als ein Teil der Außenpolitik, hat sich

---

<sup>86</sup> Vgl. ebd., S. 106-107

<sup>87</sup> Vgl. ebd., S. 110-114

<sup>88</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 69-73

<sup>89</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 116-118

<sup>90</sup> Vgl. Uthmann (1988): S. 155-156

nicht verändert.<sup>91</sup> Auch Cambon sieht lediglich Veränderungen in der äußeren Form der Diplomatie, während die Substanz dieselbe bleibt.<sup>92</sup>

Auch das System der multilateralen Diplomatie stellt keine Neuheit dar, sondern wurde bereits mit den zahlreichen Konferenzen in Folge des Westfälischen Friedens eingeführt. Lediglich der permanente Charakter ist neu. Die Vorläufer zu einem permanenten System der multilateralen Diplomatie, das mit den Vereinten Nationen einen Höhepunkt erreicht hat, hat ihre Anfänge bereits im 19. Jahrhundert, wenn auch mit beschränkten Kompetenzen (z.B. die International Commission of the Rhine).<sup>93</sup> Die multilaterale Diplomatie hat sehr wohl die Aufgabenbereiche von Diplomaten erweitert aber weder den Kern der Diplomatie verändert noch bilaterale Kontakte obsolet gemacht, da sich multilaterale Kontakte i.e.L. aus bilateralen Beziehungen zusammensetzen. Verhandlungsfortschritte lassen sich nur schwer in großen Konferenzsälen erzielen sondern fußen oft auf informellen Gesprächen in Gängen und Korridoren, wofür sich der Begriff *quiet diplomacy* durchsetzte.<sup>94</sup>

Weniger als Diplomatie hat sich das Umfeld, in dem sich die Diplomatie bewegt, verändert. Dies wird im nächsten Abschnitt beschrieben.

### 2.3. Die Geschichte der internationalen Beziehungen

Kleinschmidt definiert internationale Beziehungen folgendermaßen:

„(...) internationale Beziehungen [sind] weder auf die Konnexen zwischen Staaten noch auf Belange der Außenpolitik begrenzt. Hingegen schließt er Beziehungen aller Art ein zwischen allen Arten von Gruppen, deren Angehörige das Bewusstsein der Verpflichtung bestimmte, politische relevante Traditionen und der Loyalität gegenüber den sie tragenden Institutionen zu erkennen geben.“<sup>95</sup>

Da dieser Begriff jedoch zu weit gefasst ist beschränkt sich Kleinschmidt auf das Kriterium der Systemrelevanz, womit die Gemeinschaft gemeint ist, die von den internationalen Akteuren wahrgenommen wird. Innerhalb dieser Systemstrukturen

---

<sup>91</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 63-65

<sup>92</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 110 zit. n. Cambon (1926)

<sup>93</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 39-40 u. 43-44

<sup>94</sup> Vgl. ebd., S. 73-76

<sup>95</sup> Kleinschmidt (1998): S. 10

unterscheidet Kleinschmidt subsistenzbezogene (kurzfristige Verfolgung von Zielen mit ausschließlich eigenen Mitteln) und referenzbezogene (langfristige Verfolgung von Zielen in Kooperation mit Anderen) internationale Beziehungen bzw. eine hierarchische oder eine egalitäre Wahrnehmung des internationalen Systems. Diese vier Kategorien bestimmen den Wandel des internationalen Systems<sup>96</sup> – „vom Universalismus zum Gleichgewicht des Schreckens“.<sup>97</sup>

Seit dem späten 15. Jahrhundert bis zum Wiener Kongress vollzog sich ein Wandel von einem subsistenz- zu einem referenzbezogenen internationalen System in Europa. Die Systemwahrnehmung änderte sich um 1500, als die universalistische Weltanschauung durch partikularistische Gleichgewichtsmodelle abgelöst wurde. Dieses Modell wurde mechanistisch beschrieben, das keinen menschlichen Eingriff bedarf. An der Wende zum 19. Jahrhunderts änderte sich diese Auffassung zu einer biologistischen Wahrnehmung, wonach das Gleichgewicht durch menschliches Handeln erhalten werden musste. Das internationale System war zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr nur die Summe seiner Elemente sondern eine übergeordnete Einheit *sui generis*. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts fielen außerdem die bis dahin getrennt wahrgenommenen internationalen Systeme, das europäische und das außereuropäische, zusammen.

„ (...) die globale internationale Vernetzung der internationalen Beziehungen habe zu so starken Interdependenzen geführt, da[ss] nur noch ein einziges internationales System denkbar sei.“<sup>98</sup>

Doch erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts bekam diese Vorstellung eine praktische Bedeutung und resultierte schließlich in dem Niedergang der Kolonialreiche und zu verstärkter regionalen Integrationen.<sup>99</sup>

Kennedy wählt hingegen i.e.L. ökonomische Parameter um dadurch den Wandel der internationalen Beziehungen zu zeigen. Seine Studie nimmt ihren Ausgangspunkt im europäischen Kulturkreis um 1500.<sup>100</sup> Kennedy zeigt, dass der Aufstieg Europas zwar nicht selbstverständlich war, quasi naturgegeben, sondern macht spezifische

---

<sup>96</sup> Vgl. ebd., S. 9-11

<sup>97</sup> Ebd., S. 14

<sup>98</sup> Ebd., S. 398

<sup>99</sup> Vgl. ebd., S. 393-398

<sup>100</sup> Für die internationalen Beziehungen im Mittelalter siehe Mattingly (1955): S. 15-22

Merkmale aus, die den Aufstieg Europas zu einem Hegemon für die kommenden drei Jahrhunderte begünstigten, bzw. andere damalige Machtzentren benachteiligte.<sup>101</sup>

Nach dem Zusammenbruch des römischen Reiches entstand eine Vielzahl von lokalen Potentaten<sup>102</sup> wodurch in den kommenden Jahrhunderten ein Widerspruch entstand, zwischen dem universalistischen Herrschaftsanspruch der römischen Kaiser in Byzanz, die nach wie vor die Oberhoheit über die Welt beanspruchten, und dem Partikularismus der europäischen Potentaten.<sup>103</sup> Dieser Widerspruch blieb bis zur Jahrtausendwende bestehen. Nach Auffassung Ersterer gab es keine internationalen Beziehungen, da es sich dabei lediglich um interne Belange des Römischen Reiches handelte. Doch unter den zahlreichen Herrschaften im Abendland bildeten sich zahlreiche bilaterale Beziehungen heraus, die jedoch nur sporadisch bestanden und Nutzen basierend waren.<sup>104</sup>

Die folgenden drei Jahrhunderte waren v.a. vom Kampf Kirche gegen Kaiser geprägt, die beide den Anspruch auf Weltherrschaft anmeldeten. Der Einflussbereich wurde zwar durch Kreuzzüge oder neue Handelswege auf weitere Teile der Welt ausgeweitet, doch die zahlreichen Niederlagen führten zu zunehmenden Rissen in der universalistischen Weltauffassung. Dies machte die Begrenztheit des Einflussbereichs des Kaisers offensichtlich und trug neben der Krise des Papsttums zur Krise des Universalismus bei. Somit vergrößerten sich die Gegensätze zwischen katholischen, deren Einflussbereich *Europa* benannt wurde, und orthodoxen Christen sowie Muslimen. Im Zuge dieser Krise kam es zu einer Expansion der internationalen Beziehungen, sowohl durch neue Akteure sowie durch eine zunehmende Vernetzung dieser. Letzteres hatte u.a. die Schaffung von ständigen Gesandtschaften zur Folge. Die bilateralen Beziehungen wurden nicht mehr nur subsistenzbezogen wahrgenommen sondern zunehmend referenzbezogen - Beziehungen wurden also auch über gemeinsame Interessen hinaus erhalten. Dies wurde u.a. dadurch bedingt, dass der Kaiser seinem Anspruch auf Oberhoheit nicht durchsetzen konnte was die Egalität der Akteure festschrieb. Auf Grundlage dieser Egalität hatten alle Parteien ein Interesse daran ihre Beziehungen untereinander zu regeln.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. Kennedy (2005): Kap.1 siehe ebenso Jones (1991): Kap. 12

<sup>102</sup> Kleinschmidt fasst unter dem Begriff „Potentaten“ alle Herrschaftsformen zusammen, die über eine Bevölkerung verfügten. Erst nach dem Wiener Kongress verwendet Kleinschmidt den Begriff „Regierung“ und trägt damit der Tendenz der zunehmenden Bürokratisierung Rechnung, in welcher Folge die Entscheidungsbildung auf mehrere Personen verteilt. S. 13 u. 250-251

<sup>103</sup> Vgl. ebd., S. 21

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 30-31

<sup>105</sup> Vgl. ebd., S. 46-63

Die zahlreichen überseeischen Eroberungen bis zum Beginn des 16. Jahrhunderts führten zu einer Globalisierung des Universalismus. Da dieser Universalismus jedoch bereits in Europa selbst durch partikuläre Interessen unterwandert wurde, war er ohne militärische und administrative Macht nicht auf andere Teile der Welt übertragbar. Kaiser Maximilian I. war schließlich der Letzte, der die Oberhoheit über Könige außerhalb des Römischen Reiches einforderte. Somit konnten die internationalen Beziehungen nicht mehr mit dem theologischen Weltbild des Mittelalters beschrieben werden, sondern erforderten partikularistische Modelle des Gleichgewichts um die Beziehungen zwischen den Akteuren zu beschreiben.<sup>106</sup>

Bis zu Beginn des 16. Jahrhunderts können die kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa als lokal bezeichnet werden. Dies änderte sich mit dem Beginn der Reformation und dem dynastischen Netzwerk der Habsburger.

“Dynastische Rivalitäten waren nun mit religiösem Eifer verschmolzen und ließen Männer da weiter kämpfen, wo sie früher zu Kompromissen bereit gewesen wären“<sup>107</sup>

In diesem Umfeld der Reformation und Gegenreformation schrieb Hugo Grotius<sup>108</sup> einen der ersten Beiträge zu internationalen Beziehungen. Er forderte sowohl Katholiken als auch Protestanten auf sich gewissen Grundsätzen unterzuordnen, über die nationalen Interessen hinaus. Grotius spricht von einem Naturgesetz, das von der Vernunft der Menschen abgeleitet wird und somit eine Anarchie der internationalen Beziehungen verhindern sollte. Weiters plädierte er für Etablierung eines Organs um dieses Naturgesetz durchzusetzen. Ihm zufolge sollten sich alle Mächte einer Art Schiedsgerichtsbarkeit unterordnen. Obwohl Idealist war er sich dennoch bewusst, dass eine solche Instanz ohne Zwangsgewalt lediglich eine beratende Versammlung sein würde. Diese Ideen waren 1625 noch revolutionär (wofür er auch eingesperrt wurde) und wurden erst drei Jahrhunderte später [im Völkerbund] wieder aufgegriffen.<sup>109</sup>

Der seit 1520 bestehende Konflikt zwischen dem Kaiser und seinen Verbündeten gegen eine Vielzahl von Potentanten erhielt also nun eine stärker werdende religiöse Komponente, die erst im Westfälischen Frieden zum Grundsatz *cuius regio, eius religio* führte.<sup>110</sup> Doch nicht nur die konfessionellen Differenzen

---

<sup>106</sup> Vgl. ebd., S. 82-83

<sup>107</sup> Kennedy (2005): S. 69-74

<sup>108</sup> De jure belli et pacis

<sup>109</sup> Vgl. Nicolson (1954): S. 65-68

<sup>110</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 87

fürten zu zahlreichen Kriegen sondern auch die neu aufkommende Ideologie der Staatsräson, dessen Vorreiter Richelieu war.<sup>111</sup> Mit dem Pyrenäenfrieden entwickelte sich ein multipolares System europäischer Staaten die sich nicht mehr von religiösen Motiven leiten ließen, sondern i.e.L. im Sinne der Staatsräson handelten. Innerhalb dieses Systems kam es zu Gewinnern und Verlierern, die Kennedy anhand der Faktoren Finanzen und Geographie herleitet<sup>112</sup>, aber bis 1815 zu keinen großen Veränderungen führten.<sup>113</sup>

Die zahlreichen militärischen Auseinandersetzungen bis 1648 hatten einen Bedeutungszuwachs des Militärs zur Folge. Die Kosten für die Kriegsführung konnten nur mehr Könige und große Potentaten aufbringen. Dies führte zu einer Hierarchisierung der Potentaten wobei sich zwischen den Führenden ein Kräftegleichgewicht herausbildete.<sup>114</sup> Auch Kennedy sieht im Führen von Kriegen seit 1450 eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung des europäischen Nationalstaates.<sup>115</sup> So stellt auch Wimmer fest:

„(...) da[ss] der Krieg zwar nicht der Vater aller, aber doch sehr vieler Dinge gewesen ist, zunächst einmal der Vater des modernen Staates selbst.“<sup>116</sup>

Mit der Abdankung Karl V. und der damit einhergehenden Aufteilung des habsburgischen Reiches, verzichteten die Römischen Kaiser auf den Herrschaftsanspruch über weite Teile der Welt, was sich seit Maximilian I. abzeichnet hatte. Dies hatte feste Außengrenzen für das Römische Reich zu Folge, das damit auch seinen universalistischen Herrschaftsanspruch aufgab. Doch diese Grenzen waren durchlässig. Der Kaiser hatte nach wie vor Einfluss auf verschiedene Potentaten außerhalb dieser Grenzen. Reichsstände unterhielten ebenso Verbindungen über die Reichsgrenzen hinweg. Durch diese Verflechtungen konnten Letztere weiter an Eigenständigkeit gewinnen. Diese Eigenständigkeit der Souveräne beruhte auf der Handlungsmaxime der Bewahrung des Gleichgewichts. Mit diesem Grundsatz wurden auch Ziele der Staatsräson begründet. Dieser ständige Kampf um das Gleichgewicht führte zu festen bilateralen Beziehungen, die über die Interessen der Potentaten

---

<sup>111</sup> Vgl. ebd., S. 100-101

<sup>112</sup> Kennedy (2005): S. 133-168

<sup>113</sup> Vgl. ebd., S.129-130

<sup>114</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998) S. 91-92

<sup>115</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 124-128 u. 132

<sup>116</sup> Wimmer (2000): S. 57

hinausgingen, wobei das Prinzip der Gleichheit der Souveräne immer bedeutender wurde.<sup>117</sup>

Nach dem Westfälischen Frieden begriffen sich die Herrschaften als Staaten, deren Interesse über persönliche Belange einzelner Potentaten gestellt wurde. Das Gleichgewicht hatte sich gefestigt und nach dem Abflauen der Erbfolgekriege blieb die Anzahl der Staaten in etwa gleich. Die internationalen Beziehungen sahen jeden Staat als einen essentiellen Teil, deren Zusammenleben durch das aufkommende Völkerrecht geregelt werden sollte.<sup>118</sup>

Nur in zwei Ausnahmefällen, in Schlesien und in Polen, wurde der Grundsatz des Gleichgewichts kurzfristig außer Acht gelassen und es kam zu territorialen Verschiebungen. Der Siebenjährige Krieg verdeutlichte aber, dass Gleichgewichtspolitik als Nullsummenspiel, zwischen der Pentarchie der großen Mächte gesehen wurde, deren Objekte die kleineren Potentaten waren. Militärstrategische Weiterentwicklungen verbesserten die Organisation der stehenden Heere die auf Grund neuer, komplizierterer Formations- und Waffentechniken, auch in Friedenszeiten erhalten blieben. Das Militär wirkte somit auch intern als Ordnungsfaktor und war nicht nur Mittel der internationalen Beziehungen. Zusätzlich zu dieser Wertsteigerung eines jeden einzelnen Soldaten kam es zu einer weiteren Verrechtlichung des Krieges, die es notwendig machte Kriegsgründe in Kriegserklärungen darzulegen. Ausschließlich Kriege im Sinne der Erhaltung des Gleichgewichts wurden als *gerechte* Kriege angesehen.<sup>119</sup>

Durch die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht gelingt es Napoleon als Ersten zu einem europäischen Hegemon zu werden.<sup>120</sup> Nach zwei Jahrzehnten im beinahe ständigen Kriegszustand, ausgelöst durch die Folgen der Französischen Revolution, kam es auf dem Wiener Kongress zur Neuordnung der Staatenwelt<sup>121</sup>, auf der wieder auf das Modell des Gleichgewichts zurückgegriffen wurde.<sup>122</sup> „Das Prinzip war die prophylaktische Abwehr von „Revolutionen“.“<sup>123</sup> Die Wiener Ordnung hatte als Ziel die Bewahrung des Friedens und diesen galt es gegen Nationalstaatsbestrebungen aufrecht zu erhalten. Als Instrument der gemeinsamen Krisenbewältigung hatte die Pentarchie das Europäische Konzert. Die Revolutionen 1848 und schließlich der

---

<sup>117</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 104-107

<sup>118</sup> Vgl. ebd., S. 165-167

<sup>119</sup> Vgl. ebd., 171-198

<sup>120</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 62

<sup>121</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 225

<sup>122</sup> Vgl. ebd., S. 258

<sup>123</sup> Doering-Manteuffel (2000). In Loth/Osterhammel (Hrsg.), S. 95-96

Krimkrieg machten das Wiener System jedoch obsolet und brachte „die Nation“ als vorherrschendes Prinzip hervor.<sup>124</sup> Birke/Heydemann sprechen von einem „Konflikt zwischen Kräften der Bewegung und den Kräften der Beharrung“. Dieser Konflikt zwischen Nationalismus und Liberalismus auf der Einen und Unterzeichnern des Wiener Kongresses auf der anderen Seite entlud sich in den Revolutionen 1848/9.<sup>125</sup>

Im Zuge dieser Phase der relativen Stabilität Europas konnte die Industrialisierung ungehindert voranschreiten. Diese war abhängig von preisgünstigen Rohstoffen und dem freien Handel. Beides machte eine Interventionspolitik der europäischen Regierungen außerhalb des Kontinents nötig. Obwohl die Kolonialherrschaften in Widerspruch zum freien Handel standen, dienten beide Methoden dem Ziel der europäischen Kontrolle über die Welt. Dieses Ziel wurde durch zahlreiche Entwicklungen erleichtert. Dampfschiff und Eisenbahn verkürzten geographische Distanzen, Telegraphen revolutionierten das Nachrichtenwesen und das Maschinengewehr verlieh den Europäern durchsetzungsfähige Argumente. Der globale Handelswettbewerb gab jedoch den revisionistischen Kräften, die den Nationalstaat einforderten, Auftrieb da die Wettbewerbsfähigkeit von Staaten ohne überkommene Formen der Bürokratie entscheidend erhöht werden könne.<sup>126</sup> Die voranschreitende Industrialisierung blieb nicht ohne Konsequenzen für die militärischen und außenpolitischen Verhältnisse und veränderte das Machtgefüge des internationalen Systems zugunsten derer, die sich die wirtschaftlichen Entwicklungen am Besten zu Nutze machten.<sup>127</sup>

Im Verlauf des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts begann sich trotz der langen Amtszeiten der Monarchen und Regierungsoberhäupter ein Gefühl der Unsicherheit einzustellen. Auch die neuen Nationalstaaten waren keineswegs unumstritten, v.a. die organisierte Arbeiterbewegung kämpfte gegen seine Institutionen. Es lag allen Mächten daran das Konfliktpotential durch verbindliche Verträge zu beschränken. Das Gleichgewicht sollte also durch das Handeln von Regierenden erhalten werden. Dies führte zu vielen bi- und multilateralen Bündnisverträgen. Der Berliner Kongress sollte z.B. die imperialistische Politik der Europäer in Afrika regeln.<sup>128</sup> Auf einer Reihe von Konferenzen wurde u.a. versucht die „Modernisierungsfolgen der Industrialisierung zu

---

<sup>124</sup> Vgl. ebd., S. 95-98

<sup>125</sup> Birke/Heydemann (Hrsg.) (1989): S. 7

<sup>126</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 272-274 u. 312

<sup>127</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 229-231 u. 300

<sup>128</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 283-290

bewältigen.“<sup>129</sup> Diese Unsicherheit zeigte sich auch in der Allianzdiplomatie ausgehend von Bismarck, die ursprünglich einen defensiven Charakter hatte, im Laufe der Jahrzehnte bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs aber zu zwei, in etwa gleich starken, Bündnissen führte.<sup>130</sup> Die Entwicklung zu zwei Militärbündnissen beschränkte außerdem die Handlungsfähigkeit der Regierungen<sup>131</sup>, was sich in der Folge als fatal erweisen sollte.

„Der Gegensatz zwischen Weltorganisation und Blockbildung durchzog das zwanzigste Jahrhundert (...)“<sup>132</sup> Der Gegensatz, zwischen den Verfechtern dieser beiden Theorien, sowie den Kritikern beider Strömungen, beschreibt Kleinschmidt als ein wesentliches Kennzeichen des 20. Jahrhunderts.<sup>133</sup> Die Verfechter der Weltorganisation strebten eine internationale Staatenorganisation an. Sie fanden ihren praktischen Einfluss v.a. im Völkerbund und den Vereinten Nationen. Sie wurden ihrem selbst gesteckten Ziel, die Souveränität der Staaten durch verbindliche Normen zu beschränken, jedoch nicht gerecht. Der Völkerbund scheiterte u.a. daran, dass er ein Teil des bilateral verhandelten Versailler Vertrags war und daher als Instrument der Ententemächte gesehen wurde. Außerdem galt das Selbstbestimmungsrecht der Völker lediglich für die Völker Europas und nicht auf jene in den Kolonialreichen.<sup>134</sup> Der Völkerbund konnte auch seinem globalen Anspruch nicht gerecht werden. Es entwickelten sich zwei Subsysteme, die fast völlig getrennt voneinander waren. Das Washingtoner System regelte den pazifischen Raum, das Versailler System den atlantischen. In beiden Subsystemen setzten sich seit Ende der 20er Jahre die revisionistischen Kräfte durch.<sup>135</sup> Doch dem „konstruktivistischen Ansatz“<sup>136</sup> folgend sind solche Subsysteme nie ohne Konsequenzen für die internationalen Beziehungen.<sup>137</sup>

Nach dem Ersten Weltkrieg änderte sich die Wahrnehmung des internationalen Systems kaum. Die Blöcke blieben zusammen mit den Kolonialreichen bestehen und bildeten ein Kennzeichen der internationalen Politik.<sup>138</sup> Der Kolonialismus stand zwar nicht vor dem Zusammenbruch, hatte aber dennoch Auswirkungen auf die europäischen internationalen Beziehungen. Die Einheit der Kolonialmächte, wie sie noch 1884/85 in

---

<sup>129</sup> Doering-Manteuffel (2000): In Loth/Osterhammel (Hrsg.), S. 103 so z.B. der Weltpostverein und die Telegraphenunion

<sup>130</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 378-389

<sup>131</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 66

<sup>132</sup> Kleinschmidt (1998): S. 392

<sup>133</sup> Vgl. ebd., S. 392-393

<sup>134</sup> Vgl. ebd. 332-333

<sup>135</sup> Vgl. ebd., 337-339

<sup>136</sup> U.a. Hall (1999): S. 173 ff. In: Wimmer (2000): S. 68-69

<sup>137</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 69

<sup>138</sup> Vgl. Kleinschmidt (1998): S. 336 sowie Kennedy (2005): S. 431

Berlin herrschte, war verfliegen. Dies lenkte Ressourcen von Europa in andere Teile der Welt. V.a. Großbritannien widmete sich mehr einer imperialen Verteidigungspolitik als dem Gleichgewicht in Europa.<sup>139</sup>

Niedhart sieht in der durch Wilson propagierten *Demokratisierung der Weltgesellschaft* einen neuen Weg zur Friedenssicherung, neben den Konzepten des Gleichgewichts und der Hegemonie. Während das Vorkriegssystem auf souveränen Staaten beruhte, die sich als geschlossene Einheiten präsentierten, verband das liberale Modell innenpolitisch-gesellschaftliche mit außenpolitischen Faktoren. Die internationalen Beziehungen wurden also auch von innenpolitischen Entwicklungen bestimmt. Dies beschreibt den Wandel zu einer transnationalen Gesellschaft.<sup>140</sup> Der Völkerbund sollte den Frieden unteilbar machen und vertraglich regeln.<sup>141</sup>

Obwohl jeder europäische Staat nach der Katastrophe dieses Krieges bildlich gesprochen am Boden lag, schien das internationale System nach wie vor eurozentristisch zu sein. Die USA übernahmen nur kurz eine Führungsrolle während der Friedensverhandlungen in Versailles ein, um danach wieder in eine selbst auferlegte Isolation zurück zu fallen. Die andere eigentliche Großmacht Russland musste zuerst mit den Folgen der Revolution fertig werden.<sup>142</sup> Somit fehlte nicht nur eine ordnende Macht in Ost- und Mitteleuropa, auch das „Zeitalter der Extreme“<sup>143</sup> war damit eingeleitet.

Die Weltwirtschaftskrise verschärfte schließlich den Protektionismus der Staaten und somit auch die politischen Spannungen. Das internationale System trat in den „reinen Naturzustand“ in eine „internationale Anarchie“ über. Trotz dieser „antagonistischen Strukturen“ kam es zu zahlreichen internationalen Übereinkommen, die jedoch diese Strukturen nicht restlos überwinden konnten. Weder die Status quo-Länder (Großbritannien und Frankreich) die zusammen mit den USA und der Sowjetunion an einer Erhaltung des Friedens interessiert waren, noch die revisionistischen Kräfte (Japan, Italien und Deutschland) konnten sich innerhalb ihrer Gruppe auf eine gemeinsame Vorgangsweise einigen.<sup>144</sup> Es kam zu einer völligen „Bilateralisierung“ der internationalen Beziehungen.<sup>145</sup>

---

<sup>139</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 432-434

<sup>140</sup> Vgl. Niedhart (1989): S. 14-16

<sup>141</sup> Vgl. ebd., S. 30-32

<sup>142</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 417-419

<sup>143</sup> Hobsbaum (1995). In Wimmer (2000): S. 67-68

<sup>144</sup> Vgl. Niedhart (1989): S. 86-89

<sup>145</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 68

Nach dem Zweiten Weltkrieg manifestierte sich die seit langem anbahnende Bipolarität der Welt. De Tocquevilles Vorhersagen aus dem Jahr 1835 wurden Realität.<sup>146</sup> Das internationale System hatte den Sprung „von einem System zum nächsten“ vollzogen.<sup>147</sup> Die USA waren sich ihrer eigentlichen Supermachtstellung bewusst und begannen das internationale System nach den Bedürfnissen der Marktwirtschaft zu regeln.<sup>148</sup>

Die Bipolarität war nicht nur militärischer und politischer Natur. Die Ideologien der beiden Akteure, Liberalismus vs. Kommunismus, waren nicht miteinander vereinbar, hatten aber einen zentralen Stellenwert in der Politik der beiden Ländern. Noch nie hatte die Ideologie einen solchen Einfluss auf die Entscheidungsträger. „Die dichotome Weltsicht“, zwischen „freien Völkern“ und „totalitären Regimen“, wurde gebetsmühlenartig propagiert.<sup>149</sup> Diese neue strategische Realität verhinderte einen Mittelweg, welcher auch für alle anderen Länder der Welt ausgeschlossen war.<sup>150</sup>

„Aus den Trümmern, die der Krieg hinterlassen hatte, erwuchs kein Phönix, sondern Realismus.“<sup>151</sup> Der Völkerbund hatte keinen Frieden sichern können. Daher sollten regionale Kooperation und Blockbildung die internationalen Beziehungen regeln. Die UNO repräsentierte zwar die global Ebene des internationalen Systems, basierend auf der Souveränität der Staaten, aber darunter entstand die Ebene der Blöcke, gefolgt von der Ebene der regionalen Integration und als unterste Einheit jene der Staaten. Doch die Hierarchie dieser Ebenen sagte nichts über den tatsächlichen Stellenwert aus, an wessen Spitze die beiden Blöcke der USA und der Sowjetunion standen. Die Ziehung der Blockgrenzen führte in vielen Teilen der Welt entweder zu einem Kalten Krieg oder zu dessen Stellvertreterkriegen.<sup>152</sup> Die Befürworter der Blockbildung setzten sich bis Mitte der 1970er durch. Erst nachdem die Blöcke durch vermehrte Beziehungen über die Blockgrenzen hinweg und durch Abrüstungsabkommen aufgeweicht wurden, verloren die Realisten an Einfluss. Von dieser Entwicklung hin zu einer Entspannung der Verhältnisse profitierte v.a die Ebene der regionalen Kooperation.<sup>153</sup> Im Zusammenhang mit der Dekolonisation ergibt sich für die internationalen Beziehungen ein Wahrnehmungswandel. Diese werden nicht

---

<sup>146</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 161 u. 516 zit. n. Tocqueville de A. (1945): S. 452

<sup>147</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 533 zit. n. DePortes A. (1979)

<sup>148</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 533-537

<sup>149</sup> Vgl. Niedhart (1989): S. 181

<sup>150</sup> Vgl. Kennedy (2005): S. 552-555

<sup>151</sup> Kleinschmidt (1998): S. 370

<sup>152</sup> Vgl. ebd. S. 372-373

<sup>153</sup> Vgl. ebd., S. 383-384

mehr von Europa oder Nordamerika kontrolliert, sondern stehen vermehrt im Einfluss des von den Neofunktionalisten hervorgehobenen Subsidiaritätsprinzips.<sup>154</sup>

Trotz der fast durchgehenden Blockbildung im 20. Jahrhundert kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu keinem großen Krieg mehr. Die „antagonistische Kooperation“<sup>155</sup> während des Krieges entwickelte sich zwar zum Kalten Krieg aber dieser überschritt nur die Kriegsschwelle wenn ein direktes Interessensgebiet betroffen war. Dies ist eine Folge der seit dem 17. Jahrhundert voranschreitenden Verrechtlichung des Krieges, die in der Charta der Vereinten Nationen ihre Vollendung gefunden hat und damit der Frieden zur politischen Norm geworden ist.<sup>156</sup>

## 2.4. Die Diplomatie im 21. Jahrhundert

Bull sieht die Diplomatie im konstruktivistischen Sinne als Institution der internationalen Gesellschaft neben dem internationalen Recht, Krieg und balance of power. Der Gegenseitige Austausch von diplomatischen Mission geht einher mit der Akzeptanz von Normen und Regeln, wodurch dies nicht nur teil des internationalen Systems ist sondern auch Beweis für eine internationale Gesellschaft.<sup>157</sup> Ändert sich also das internationale System verändert sich auch die Diplomatie.<sup>158</sup> Daher wird im Folgenden auf das veränderte internationale Umfeld im 21. Jahrhunderts und dessen Folgen für die Aufgaben der Diplomaten dargestellt.

Die Globalisierung ging ebenso wie andere Veränderungen im internationalen System nicht spurlos an der Diplomatie vorüber. Es werden da im Folgenden weitere Merkmale und Teilbereiche der Diplomatie dargestellt und an Hand ihrer praktischen Bedeutung erläutert. Weiters wird darauf eingegangen in wieweit diese Bereiche in das oben gewählte Konzept der Diplomatie passen.

Die Beurteilung der Zukunft der Diplomatie hängt in einem hohen Maße mit der zukünftigen Rolle des Staates zusammen. Wimmer verzichtet in seinem Buch<sup>159</sup> auf eine Analyse der Diplomatie als ein wesentliches Zeichen des modernen Staates. Die Diplomatie ist jedoch, wie in einem persönlichen Gespräch auch von seiner Seite aufgebracht, ein entscheidendes Element eben jenes Staates. Um also auf die

---

<sup>154</sup> Vgl. ebd., S. 391-394

<sup>155</sup> Niedhart (1989): S. 155

<sup>156</sup> Vgl. ebd., S. 182

<sup>157</sup> Vgl. Wolfe (1998): S. 31

<sup>158</sup> Vgl. Wolfe (1998): S. 31-32 zit. n. Cox, (o.J.). In: Keohane (Hrsg.), S. 128

<sup>159</sup> Wimmer (2000)

zukünftige Rolle der Diplomatie schließen zu können, muss zuallererst die Rolle des modernen Staaten geklärt werden.

Jene Vertreter die den Staat im Niedergang sehen, sehen auch die Diplomatie als überflüssig oder zunehmend durch andere Akteure gefährdet an, so z.B. Kennan<sup>160</sup>. Dabei liegt die Hauptaufgabe der Diplomaten in der Repräsentation des Staates der jedoch zunehmend an Legitimität verliert. Langhorne zieht einen Vergleich zur Zeit des Westfälischen Friedens. Damals wie heute hatte ein verändertes internationales Umfeld Konsequenzen für die Diplomatie. Doch während 1648 der Staat als der große Gewinner hervorging, ist er heute nicht mehr in der Lage den Zwängen der Globalisierung stand zu halten.<sup>161</sup> Sharp stellt jedoch fest, dass der Staat weder als der zentrale Akteur verschwinden wird, noch andere Akteure eine bessere oder legitimere Repräsentation haben können.<sup>162</sup>

In Zeiten der zunehmenden Interdependenzen durch die Globalisierung und der damit einhergehenden Entwicklungen des internationalen Systems scheint es beinahe ein Wunder, das es nach wie vor Botschafter, oder allgemeiner formuliert, ständige Gesandte gibt.

Wolfe liefert dafür einige Erklärungen. Zuallererst leben wir einer Welt in der Institutionen für Stabilität sorgen sollen – und der Botschafter ist eine dieser Institutionen. Diese Ansicht gilt jedoch lediglich für jene die dem Nationalstaat noch immer eine bedeutende Rolle zuschreiben. Für Anhänger der post-nationalen Konstellation kann demnach der Botschafter keine Rolle in der internationalen Politik spielen, da er ein Relikt des Staates ist. Zacher hingegen betont, dass Staaten noch immer die bedeutendsten internationalen Akteure sind. „The global political order is still in a very basic sense a multistate order.“<sup>163</sup>

In der neuen Form der Diplomatie über multilaterale Kanäle ist der Botschafter zwar keine zentrale Persönlichkeit mehr, spielt aber trotzdem noch eine Vermittlerrolle.<sup>164</sup> Der Verzicht auf Mitarbeiter vor Ort hat sicherlich einen Kostenvorteil und ist durch die modernen Kommunikationskanäle bis zu einem gewissen Grad auch kompensierbar. Dennoch ist der Botschafter nicht gänzlich verzichtbar. Die örtlichen Gegebenheiten können nur von ihm korrekt analysiert

---

<sup>160</sup> Kennan (1997)

<sup>161</sup> Vgl. Langhorne (2000)

<sup>162</sup> Vgl. Sharp (1997)

<sup>163</sup> Wolfe (1998): S. 29 zit. n. Zacher (o.J.)

<sup>164</sup> Vgl. Wolfe (1998): S. 32

werden. Außerdem kennt er die richtigen Kontaktpersonen in der jeweiligen Regierung.<sup>165</sup>

Ducci<sup>166</sup> und Modelski<sup>167</sup> sehen Botschaften an sich als obsolet an. Während Ducci, ein italienischer Diplomat, der Meinung ist, dass Vertretungen in befreundeten Ländern sinnlos und in feindlichen Ländern zu gefährlich sind, liefert Modelski eine gründlichere Kritik an der Diplomatie. Er spricht sich ebenfalls gegen ständige bilaterale Vertretungen aus, da diese in Zeiten der schnellen Kommunikationskanäle überflüssig sind. Dahinter steht jedoch die diskussionswürdige Annahme, ständige Vertretungen seien nur für die Übermittlung von Informationen eingerichtet worden. Dies war sicherlich ein wesentlicher Punkt für die Etablierung der ständigen Gesandtschaften in der italienischen Renaissance aber nicht der einzige. Die Probleme der langsamen Nachrichtenübermittlung konnten auch durch ständige Vertretungen keineswegs behoben werden. Außerdem bestand dieses Problem bereits in früheren Jahrhunderten und kann daher nicht der Grund für die Etablierung ständiger Missionen sein.<sup>168</sup>

Die Diplomatie wird nicht zum ersten Mal tot gesagt. Palmerson soll bereits 1840, nachdem er das erste Telegraphentelegramm erhielt, ausgerufen haben: „Mein Gott, das ist das Ende der Diplomatie.“ Jules Cambon wird, nachdem er einen Anruf seines französischen Außenminister erhielt, folgendermaßen zitiert: „Ich habe soeben Instruktionen per Telefon erhalten. Dieser Beruf ist am Ende.“<sup>169</sup>

Nickles liefert eine präzise Analyse wie das Telegramm die Arbeitsweise der Diplomatie und in weiterer Folge das internationale System verändert hat. Durch die schnellere Kommunikation verloren Diplomaten vor Ort an Eigenständigkeit, obwohl sich einige heftigst gegen diesen Verlust zur Wehr setzten. Das Außenministerium wurde immer mehr zur zentralen Schaltzelle. Die schnellere Kommunikation führte auch zu schnelleren Entscheidungen in Krisensituationen und konnte mitunter emotionaler und weniger überdacht ausfallen als zu früheren Zeiten.<sup>170</sup>

Die Veränderungen in der Form Kommunikationsmittel, vom schriftlichen Verkehr zum Telefon und zum Internet, ging sicher nicht spurlos an der Institution der Diplomatie vorüber. Die Globalisierung stellt jedoch zweifellos einen Quantensprung

---

<sup>165</sup> Vgl. ebd., S. 46

<sup>166</sup> Magalhães (1988): S. 98 zit. n. Roberto Ducci in *The Times of London* on January 15, 1980

<sup>167</sup> Modelski (1972)

<sup>168</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 87-96

<sup>169</sup> Lever (2002)

<sup>170</sup> Vgl. Nickles (2003): S. 191-195

dar.<sup>171</sup> Doch auch im Zeitalter von CNN und einer enormen Informationsflut bedarf es einer gründlichen Hintergrundanalyse. Daher sind "Düsenjet, Telefon, Fax und Internet auch nicht die vier apokalyptischen Reiter, die das Ende der Diplomatie ankündigen."<sup>172</sup>

Veränderungen in der Technologie hatten zwar immer Einfluss auf die Diplomatie aber beeinflussten nur die Art und Weise wie diese arbeitete nicht aber den Kern der Diplomatie. Selbst die größere Kontrolle durch Regierungschefs und der Außenministerien veränderte die Substanz der Diplomaten nicht.<sup>173</sup>

Trotz dieser zahlreichen Veränderungen im Umfeld der Diplomatie überdauerte ein Großteil der diplomatischen Praxis die Jahrhunderte. Mehr als die Institution der Diplomatie änderten sich jedoch die Ziele der Politik und die Visionen einer Gesellschaft.<sup>174</sup> Die diplomatische Immunität besteht bereits seit der Zeit der ersten Gesandtschaften. Weiters, wenn auch nicht ganz so positiv, überdauerten protokollarische Regeln die Zeit. Diplomatische Floskeln und Fragen des Protokolls nahmen zwar ab, bestimmen jedoch immer noch einen Teil des Alltags der Diplomaten. Lever ist der Meinung, das besonders in der EU solche Floskeln nicht mehr angebracht sind, da sich durch regelmäßige Kontakte eine Kollegenschaft bildet, womit förmliche Anreden überflüssig sind.<sup>175</sup>

#### 2.4.1. Die Gipfeldiplomatie

Unter Gipfeldiplomatie, auch backchannel diplomacy genannt, versteht man die Kontaktaufnahme politischer Entscheidungsträger ohne vorherige Konsultation von Diplomaten. Der persönliche Kontakt soll zu einem schnelleren Ergebnis führen und den Politikern einen medialen Erfolg bringen. I.d.R. ist jedoch das Gegenteil der Fall. Mangelnde Vorbereitung, fehlendes Verhandlungsgeschick oder persönliche Differenzen führen meist zu keinem Ergebnis.<sup>176</sup> Besonders zu Beginn des 15. Jahrhunderts war diese Praxis bei Regierenden beliebt, geriet jedoch aus Mangel an Erfolg außer Mode.<sup>177</sup> Auch Nicolson spricht sich gegen direkte Kontakte von Regierenden aus, wobei er von Diplomatie durch Konferenzen (nicht zu verwechseln mit multilateraler Diplomatie) spricht. Dies war zu früheren Zeiten nicht nur ein

---

<sup>171</sup> Vgl. Grolig (2003)

<sup>172</sup> Voigt, Karsten zit. in Baumann (2003)

<sup>173</sup> Vgl. Davis Cross (2007): S. 152

<sup>174</sup> Vgl. Mattingly (1955): S. 15

<sup>175</sup> Vgl. Lever (2002)

<sup>176</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 79-81

<sup>177</sup> Vgl. Anderson (1993): S. 10

kostspieliges Unterfangen, sondern auch von zahlreichen Gefahren z.B. der Entführung des Monarchen, geprägt. Um solchen und anderen Umständen vorzubeugen mussten zahlreiche Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die jedoch das Vertrauensverhältnis nicht gerade förderten. Die Gipfeldiplomatie schien somit nur selten von Erfolg geprägt zu sein. Sprachliche Barrieren, die Seltenheit solcher Treffen und die damit verbundene Unerfahrenheit im Umgang mit Vertretern gleichen Ranges hinterließen oft ein Gefühl der Abneigung. So wird Philippe de Commines folgendermaßen zitiert:

„Zwei große Fürsten, die wünschen, in gute persönliche Beziehungen zueinander zu treten, sollten sich nie von Angesicht zu Angesicht begegnen, sondern durch gute und kluge Gesandte miteinander verkehren.“<sup>178</sup>

Uthmann verweist auf erfolgreiche Beispiele der Gipfeldiplomatie, die jedoch erst nach langen Verhandlungen durch Diplomaten zustande kamen.<sup>179</sup>

Die Gipfeldiplomatie spielt sich seit dem Ende des 2. Weltkrieges zunehmend auf einer institutionalisierten multilateralen Ebene ab. Der Europäische Rat, eine Unzahl an G-Gruppen sind nur die bekanntesten Beispiele für Treffen von Regierungschefs im multilateralen Rahmen. In Dunns Herausgeberwerk kommt jedoch deutlich hervor, dass diese Treffen ohne entsprechende Vorbereitung nicht von Erfolg sein können und nicht selten zu ergebnislosen Kaffeekränzchen verkommen können. Darüber hinaus gingen die multilateralen Kontakte auch nicht auf Kosten von bilateralen Staatsbesuchen<sup>180</sup> die zwischen den Treffen den Tagesablauf bestimmen.<sup>181</sup> Die zunehmenden Kontakte von Regierungschefs oder anderer Entscheidungsträger ging jedoch sehr wohl auf Kosten des Diplomaten als Verhandlungsführer.<sup>182</sup>

Die Gipfeldiplomatie passt also nur in sofern in das Konzept der Diplomatie wenn man die Vorbereitung von Gipfeltreffen und deren Nachbearbeitung durch Diplomaten in Betracht zieht. I.d.S. hat sich das Aufgabenfeld der Diplomaten erheblich erweitert.

---

<sup>178</sup> Nicolson (1954): S. 59-60

<sup>179</sup> Vgl. Uthmann (1988): S. 111-112

<sup>180</sup> Ein genaue Unterscheidung hierfür nimmt Goldstein (2008) vor

<sup>181</sup> Vgl. Dunn (Hrsg.) (1996)

<sup>182</sup> Vgl. Lever (2002).

## 2.4.2. Public Diplomacy

Wenn über die Rolle der Diplomatie im 21. Jahrhundert die Rede ist, fällt v.a. der Begriff „public diplomacy“. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Außenpolitik nicht an nationalen Grenzen halt macht, sondern die Politik eines anderen Staates beeinflusst. Die Aufgabe des Diplomaten in diesem Konzept liegt darin, die Position seines Heimatlandes im Land seiner Tätigkeit zu vertreten, nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber der Bevölkerung.<sup>183</sup> Lever versteht darunter die Arbeit von Diplomaten mit Nicht-Regierungsmitgliedern, um ein positives Image des Heimatlandes zu erzeugen. Dies hält er nicht nur zwischen verschiedenen Kulturkreisen für notwendig, sondern auch innerhalb der EU, in welchem Zusammenhang er von der „Illusion der Vertrautheit“ spricht. Obwohl Bürger und Politiker eines EU-Landes durch teilweise tägliche Kontakte glauben, alles über die anderen EU-Länder zu wissen, ist dies oft nicht der Fall. Die Rolle des Diplomaten ist hierbei nach wie vor dieselbe - den Standpunkt seines Landes darzulegen. Der Diplomat gilt als der offizielle Vermittler, auch wenn er über kein Monopol für die zwischenstaatlichen Beziehungen mehr verfügt.<sup>184</sup>

In gewisser Weise zeigt der Schwerpunkt auf „public diplomacy“ eine Weiterentwicklung der diplomatischen Repräsentation. Während Diplomaten zu früheren Zeiten vorwiegend mit Regierungsmitgliedern zusammenarbeiteten, trägt der gegenwärtige Trend der zunehmenden Demokratisierung der Außenpolitik Rechnung. Diplomaten müssen nicht nur mit der Elite des Landes zusammentreffen, sondern mit allen Teilen der Zivilgesellschaft.<sup>185</sup>

Durch public diplomacy wird versucht die Regierung eines anderen Staaten über den Umweg von dessen Bevölkerung zu beeinflussen. Dies hat den Aufgabenbereich der Diplomaten um ein vielfaches erweitert, obwohl auch andere Akteure versuchen mit anderen Zivilgesellschaften in Kontakt zu treten. Doch diese Initiativen von Seiten privater Akteure fallen nicht unter den Terminus „public diplomacy“ da dazu eine Koordinierung von staatlicher Seite erforderlich ist.<sup>186</sup>

Eng mit diesem Konzept verbunden ist „soft power“. Dazu findet sich in Abschnitt 4.5.2.1. ein Bezug zu dem soft power-Status der EU.

---

<sup>183</sup> Vgl. Golig (2003)

<sup>184</sup> Vgl. Lever (2002)

<sup>185</sup> Vgl. Melissen (2007). In: Melissen (Hrsg.), S. XIX

<sup>186</sup> Vgl. Kleiner (2008): S. 326-327

### 2.4.3. Das Aufkommen von Nicht-staatlichen Akteuren

Langhorne macht auf die zunehmende Zahl der nicht-staatlichen Akteure aufmerksam. Dies stelle einen Rückfall in die Zeit vor 1648 dar, in der diplomatische Repräsentation nicht auf staatliche Akteure beschränkt war<sup>187</sup> (so z.B. hatten in der Renaissance Universitäten diplomatische Vertreter).

Unter sub-nationaler Diplomatie versteht man die wachsende Bedeutung von Provinzen und v.a. Städten die sich vermehrt selbstständig positionieren.<sup>188</sup>

Track-Two-Diplomacy oder auch „citizen diplomacy“ geht Hand in Hand mit der Veränderung in der Art und Weise wie kriegerische Auseinandersetzungen stattfinden. Die meisten Kriege finden nicht mehr zwischen Staaten statt sondern innerhalb staatlicher Grenzen als Bürgerkriege.

McDonald argumentiert daher, dass klassische Gespräche zwischen Regierungen (u.a. Diplomaten und Staatsoberhäupter) – Track-One-Diplomacy - nicht mehr zeitgemäß sind. Selbst wenn es zu einer Übereinkunft kommt, gilt dies nur für den Teil der Bevölkerung, der unter der Herrschaft der Regierungsparteien lebt und verliert im Fall eines Staatsstreiches jegliche Gültigkeit. Track-Two-Diplomacy hingegen zielt nicht nur auf die Lösung der unmittelbaren Krise ab, sondern versucht durch Kontakte zwischen Bürgern und/oder Privatpersonen sowie NGOs die strukturellen Probleme zu lösen. Im Idealfall geht diese Form der Diplomatie den offiziellen Gesprächen voraus und unterstützt diese.<sup>189</sup>

Diese Art der Verhandlungsführung fällt jedoch eher in die Kategorie der inoffiziellen Diplomatie und fällt daher mangels offiziellen staatlichen Mittlers, dem Diplomaten, nicht in das Konzept der Diplomatie.

Der Entwicklung zu einer Art Parallel-Diplomatie, die von NGOs und anderen nicht-staatlichen Akteuren betrieben wird, wird das Gesicht der Diplomatie zweifellos verändern.<sup>190</sup> Aber Staaten werden die entscheidenden Akteure bleiben, da NGOs und andere private Akteure zwar ein Bewusstsein schaffen und Druck ausüben können, die Umsetzung aber letztendlich bei den Regierungen liegt. Vertreter von NGOs können

---

<sup>187</sup> Vgl. Langhorne (2005): S. 333

<sup>188</sup> Vgl. Kleiner (2008): S. 338-339

<sup>189</sup> Vgl. McDonald (1991). In: Kriesberg/Thorson (Hrsg.), S. 201-220

Siehe auch Much (2007) sowie Brown (2004): S. 224

<sup>190</sup> Vgl. Braun von (2002)

Diplomaten behilflich sein bei ihrer Arbeit aber sie sind deswegen noch keine Diplomaten.<sup>191</sup>

#### 2.4.4. Die Rolle von anderen Fachministerien

Die Interdependenz zwischen Staaten hat sich durch die Globalisierung dramatisch erhöht. Beinahe jede politische Entscheidung hat auch Auswirkungen auf andere Länder. Durch die zunehmende Internationalisierung der Politik ist „jedes Fachministerium faktisch zum Außenministerium des von ihm verwalteten Sachbereichs geworden.“<sup>192</sup> Somit sind auch andere Ministerien zunehmend mit Mitarbeitern aus anderen Ländern konfrontiert. Das Außenministerium hat weder die Expertise noch die Ressourcen um die Aufgabenerweiterung alleine zu meistern. Das „Primat der Außenpolitik“ ist passé. Dies führt dazu, dass vermehrt Mitarbeiter aus anderen Ministerien in diplomatischen Missionen untergebracht werden und somit die Rolle der klassischen Diplomaten des Außenministeriums unterwandern. Dem Außenministerium kommt jedoch vermehrt eine Koordinationsfunktion zwischen den nationalen Ministerien zu.<sup>193</sup> Auch Woschnagg, der ständige Vertreter Österreichs bei der EU von 1999-2007, macht darauf aufmerksam, dass in der ständigen Vertretung Österreichs in Brüssel, die personell größte Mission Österreichs, nur ca. 10% des Personals vom Außenministerium gestellt werden, der Rest von Experten aus den anderen Ministerien. Dies zeigt eindeutig in Richtung einer Spezialisierung des Personals, „the all-rounder is an endangered species.“<sup>194</sup>

Weitere Veränderungen der Diplomatie werden in Kapitel 5 vorgestellt im Zusammenhang mit einer Analyse über die Notwendigkeit von Botschaften innerhalb der EU bzw. über die Rolle der Vertretungen der EU in Drittstaaten.

### 3. Die Europäische Union

Trotz der Schrecken des Zweiten Weltkriegs konnten sich die Europäer nicht auf eine supranationale Abwicklung der Marshall-Hilfe, nach dem Vorschlag der Truman-

---

<sup>191</sup> Vgl. Kleiner (2008): S. 340-341

<sup>192</sup> Andreae/Kaiser (1998). In: Eberwein/Kaiser (Hrsg.): S. 30

<sup>193</sup> Vgl. Kleiner (2008): S. 328-332 u. Andreae/Kaiser (1998). In: Eberwein/Kaiser (Hrsg.): S.29-46

<sup>194</sup> Woschnagg, (2001): S. 39

Regierung, einigen. Mit der Intensivierung des Ost-West Konflikts musste sich Westeuropa unter dem Schutzschirm Amerikas begeben. Gleichzeitig musste die „Deutsche Frage“ gelöst werden. Dies führte zur ersten supranationalen Behörde, der „Hohen Behörde“ der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS).<sup>195</sup>

Der ursprüngliche Impuls für eine länderübergreifende Integration war keineswegs ausschließlich ökonomischer Natur, auch wenn zweifellos eine Abschottung der nationalen Märkte verhindert werden sollte. Den Ländern wurde klar, dass staatliche Grenzen allein keinen ausreichenden Schutz mehr boten gegen die neuen, bis dahin unvorstellbaren Auswirkungen des Krieges. Die „deutsche Frage“ sollte diesmal in Kooperation und nicht in Unterdrückung gelöst werden. Zuletzt galt es auch gegenüber den großen Mächten wieder an Bedeutung zu gewinnen.<sup>196</sup>

### 3.1. Charakterisierung der Europäischen Union

Ein Überblick zur vorhandenen Literatur lässt keine eindeutige Bestimmung zu. Als Ausgangspunkt kann die dichotome Begrifflichkeit von Staatenbund oder Bundesstaat genommen werden. Diese Begriffe stellen jedoch nur jeweils die Grenzen dar, innerhalb derer sich die EU bewegt und reicht als Wesensbestimmung nicht aus. Für beide Konzepte lassen sich hinreichend Argumente finden und verlieren daher an Bedeutung.

Für Hix ist die EU „A political system, but not a state.“<sup>197</sup> Dies führt er im Wesentlichen auf ein fehlendes Gewaltmonopol zurück.<sup>198</sup>

Laut Seidl-Hohenveldern/Loibl entspricht die EU der Definition einer Internationalen Organisation<sup>199</sup> obwohl der Deutsche Bundesverfassungsgerichtshof mit seiner Einschätzung der EU als „Staatenbund“ dieser eine Völkerrechtspersönlichkeit abspricht. Da die EU jedoch auch gegen den Willen einiger seiner Mitglieder Entscheidungen fällen kann, trifft diese Einschätzung nur begrenzt zu.<sup>200</sup> Auch Woyke sieht die EU mindestens als Internationale Organisation.<sup>201</sup>

Fröhlich hält jedoch fest, dass die EU auch im Bereich der GASP weder eine „Internationale Organisation“ noch ein „Staatenbund“ ist, obwohl sie für beides die

---

<sup>195</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 70-71

<sup>196</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 71-72

<sup>197</sup> Reinisch (2006): S. 4 zit. n. Hix (2005): S. 2 ff

<sup>198</sup> Vgl. ebd.

<sup>199</sup> Siehe Definition Seidl-Hohenveldern/Loibl (2000): S. 5

<sup>200</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl (2000): S. 11

<sup>201</sup> Vgl. Woyke (1998)

Voraussetzungen erfüllt. Andererseits reichen diese Begriffe nicht aus um die EU ausreichend zu beschreiben.<sup>202</sup>

Sie ist kein Bundesstaat, aber weit mehr als ein bloßer Staatenbund oder eine Internationale Organisation, sondern das Gebilde *sui generis*, das sich weder in die Kategorien des Völkerrechts noch in die der Allgemeinen Staatslehre einordnen lässt.“<sup>203</sup>

Für Hobe/Kimminich beruht die EU zwar auf einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag, aber im Gegensatz zu einer Internationalen Organisation gaben die MS darin auch Hoheitsrechte ab. Daher ist die EU im Bereich der 1. Säule eine „supranationale Organisation“ während die 2. und die 3. Säule eher einer rein völkerrechtlichen Ebene entsprechen.<sup>204</sup>

Es wird bereits deutlich, dass so gut wie kein Autor die EU als Staat bezeichnet. Albrow geht diesbezüglich am weitesten und beschreibt die EU als „a kind of state, but a new kind, such as we have never before experienced.“<sup>205</sup>

Tömmel stellt fest, dass die EU ein „System 'sui generis' [ist], also weder eine Replik nationaler politische Systeme auf der europäischen Ebene noch eine spezielle Variante einer internationalen Organisation“ und betont die „Doppelstruktur von intergouvernementalen und supranationalen Systemelementen“.<sup>206</sup>

Am besten trifft wohl die Einschätzung von Prinz zu, wonach die EU ein „Staatenbund mit ausgeprägtem supranationalem Charakter“ ist.<sup>207</sup>

Zusammenfassend bleibt Kennedys Einschätzung durchaus zeitgemäß: „Europa bleibt ein Rätsel.“<sup>208</sup>

### 3.2. Beurteilung der Eigenstaatlichkeit der EU

Der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof attestiert der EU nach dem Vertrag von Maastricht den Status eines „Staatenverbundes“. Da es kein europäisches Volk gibt „sondern nur die Völker der europäischen Staaten (...) fehlt auch das Subjekt für eine

---

<sup>202</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 21-22

<sup>203</sup> Ebd., S. 22 zit. n. Thalmaier (2005): S. 165-168

<sup>204</sup> Vgl. Hobe/Kimminich (2004): S. 145-6

<sup>205</sup> Reinisch (2006): S. 7 zit. n. Albrow (1998)

<sup>206</sup> Prinz (2005): S. 5 zit. n. Tömmel (2003): S. 65 ff

<sup>207</sup> Prinz (2005): S. 6

<sup>208</sup> Kennedy (2005): S. 721

mögliche europäische Demokratie (...). Es gibt keine Demokratie ohne Demos.“<sup>209</sup> Auch das EP repräsentiert nicht das Unionsvolk, sondern ein „Union der Völker Europas“. Folgt man jedoch dieser Definition verringert sich die Anzahl der Demokratien in der Welt dramatisch da z.B. auch Indonesien kein „homogenes Volk“ aufzuweisen hat.<sup>210</sup>

So einfach ist die Frage der Eigenstaatlichkeit der EU also nicht zu beantworten. Einen ersten Ansatzpunkt für eine diesbezügliche Analyse liefert die Drei-Elementen-Lehre von Georg Jellinek. Danach braucht ein Staat ein Territorium, ein dazugehöriges Staatsvolk sowie eine Zentralgewalt.<sup>211</sup> Diese drei Elemente sind auch im Völkerrecht verankert durch die Montevideo-Konvention. Darüber hinaus sollte ein Staat auch die „capacity to enter into relations with other States“ haben. Letzteres ist jedoch keine allgemeine Praxis.<sup>212</sup> Die ersten beiden Merkmale, Territorium und Staatsvolk sind in der EU zweifelsfrei vorhanden. Ersteres ist ident mit den Außengrenzen der MS, auch wenn der Schengenraum noch nicht alle MS erfasst. Zweiteres, die Unionsbürgerschaft, wurde mit dem Vertrag von Maastricht festgeschrieben.<sup>213</sup>

Bezüglich des dritten Kriteriums, der Zentralgewalt, fällt die Einschätzung zur Staatlichkeit der EU nicht mehr eindeutig aus. Die EU besitzt zwar innere Souveränität, also Gesetzgebungskompetenz, ihr fehlt jedoch eine Kompetenz-Kompetenz, die als Inbegriff für die Ausübung staatlicher Souveränität gilt, da nur die MS und nicht die Kommission, darüber entscheiden können welche Kompetenzen supranationalisiert werden. Die MS bleiben damit die Herren über die Verträge.<sup>214</sup>

Seit der Einführung der Säulenstruktur im Vertrag von Maastricht verfügt die EU über beschränkte, weil intergouvernementale Rechte im Bereich der inneren Sicherheit. Obwohl Europol nicht mit einer nationalen Polizei vergleichbar ist, da keine Zugriffsrechte, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass eine Art europäisches FBI in naher Zukunft Realität werden könnte.<sup>215</sup>

Die äußere Souveränität verliert ein Staat wenn er sein nationales Interesse nicht mehr autonom bestimmen kann, er also kein Völkerrechtssubjekt mehr ist. Um dies zu gewährleisten versuchen sich alle Staaten von gewaltsamen äußeren Einflüssen zu schützen. Obwohl ein Krieg zwischen den MS der EU praktisch ausgeschlossen werden

---

<sup>209</sup> Wimmer (2000): S. 101 zit. n. Nach Isensee (1994).In: Ders. (Hrsg.). S. 133

<sup>210</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 101 Fußnote

<sup>211</sup> Vgl. ebd., S. 74-75

<sup>212</sup> Vgl. Hobe/Kimminich (2004): S. 67-68

<sup>213</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 74-75

<sup>214</sup> Vgl. ebd., S. 75 u. 95

<sup>215</sup> Vgl. ebd., S. 79-80

kann, unterhalten die MS nach wie vor große Militärapparate für den Fall der Landesverteidigung um den Anschein von Souveränität zu erwecken. Diese Armeen stellen somit „armies without war“<sup>216</sup> dar. Die äußere Souveränität als Zeichen von Staatlichkeit kann jedoch für die meisten Staaten Europas kein Kriterium mehr sein da sie, da sie im Falle eines Auftauens des Kalten Kriegs ohne jegliche Verteidigung gewesen wären, eine äußere Souveränität also nicht gegeben war.<sup>217</sup>

Die EU erfüllt also die Anforderungen der Drei-Elementen-Lehre nur bedingt. Solange es jedoch keinen supranationalen Militärapparat, nach dem Vorbild des Pentagons gibt, kann für die EU nur der Status von Unstaatlichkeit konstatiert werden.<sup>218</sup>

Neben der Kompetenz-Kompetenz und einem gemeinsamen Militärapparat fehlt der EU ein weiteres Merkmal der Staatlichkeit: die Steuerhoheit. Die EU ist von die Beiträgen ihrer MS abhängig wobei dies in Form einer EU-Steuer durchaus vorstellbar wäre.<sup>219</sup>

Der Euro bedeutet einen weiteren Souveränitätsverlust. Dies ist jedoch auch eine Folge der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte die bereits einen erheblichen Verlust an Souveränität mit sich brachte. Besonders für Österreich, das seine Währung an die D-Mark gekoppelt hatte, brachte der Verlust des Schillings lediglich einen Verlust von Identität.<sup>220</sup>

Alle bisher genannten Kriterien zur Beurteilung der Eigenstaatlichkeit beruhen auf Kriterien die für den modernen Staat gelten. Es muss jedoch die Frage gestellt werden, ob diese Bezugsmuster noch zeitgemäß sind und auf ein Gebilde sui generis überhaupt umgelegt werden können? Die Beantwortung dieser Frage würde den Rahmen dieser Arbeit um ein vielfaches überschreiten. Zusammenfassend muss der EU jedoch eine Staatsqualität abgesprochen werden.

### 3.2.1. Wie passt EU in das internationale Staatensystem

Wie passt die EU nun in ein internationales System, das von Staaten bestimmt wird? Der Integrationsprozess erschuf neue Akteure die auf internationale Politik

---

<sup>216</sup> Ebd., S. 82 zit. n. Bredow (1994): S. 107

<sup>217</sup> Vgl. Wimmer (2000): S. 80-82

<sup>218</sup> Vgl. ebd., S. 84

<sup>219</sup> Vgl. ebd., S. 86

<sup>220</sup> Vgl. ebd., S. 87-88

wirken z.B. bewirkte die Handlungsvollmacht der Kommission in der WTO einer Veränderung des internationalen Systems. Die EU als Akteur im internationalen System verfügt sowohl über verschiedene Akteure wie auch über unterschiedliche Instrumente.<sup>221</sup>

Neyer/Ehling beurteilen an Hand der Verhandlungen der EU mit der WTO, die die internationale Organisation mit den am weitest gehenden Kompetenzen ist, die Akteursqualität der EG, da nur diese und nicht die EU an sich, über eine Rechtspersönlichkeit verfügt. Gemäß dem institutionalistischen und dem realistischen Ansätzen ist die EG nicht in der Lage, oder willens, internationale Verträge einzuhalten. Ersterer betont die fehlende Hierarchie im Mehrebenensystem der EG<sup>222</sup> die fast ohne majoritäre Verfahren nur äußerst langsam zu einer Konsensfindung kommt und der Kommission ihre zentrale Rolle in den Außenwirtschaftsbeziehungen abspricht. Da die EG also v.a. mit internen Abstimmungsprozessen beschäftigt ist könne sie kein verlässlicher internationaler Partner sein.<sup>223</sup>

Der Realismus sieht Staaten (lässt sich aber auch auf die EG übertragen) als Nutzenmaximierer, wonach große Staaten sich keinem internationalen Recht unterwerfen würden. Da die EG zu einer der größten Handelsmächte der Welt zählt, sollte sich die EG theoretisch unkooperativ gegenüber internationalen Organisationen zeigen. Die Akteursqualität ist in diesem unbestritten, da Handelspolitik ausschließlich supranationales Recht darstellt.<sup>224</sup>

Im Gegensatz zu diesen beiden Ansätzen schreibt der konstruktivistische Ansatz der EG und der WTO eine ähnliche Identität zu. Diese Identität bildet in beiden Organisationen der Liberalismus, der in der EG seinen Ausgangspunkt mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nahm und sich auf weitere Politikfelder ausbreitete. Dieser Ansatz hält als einziger auch den empirischen Befunden Neyer/Ehlings statt. Als rechtsbasierende „postnationale Konstellation“ ist die EG gewohnt Recht einzuhalten, da sie Recht auch als Steuerungsinstrument zwischenstaatlicher Beziehungen verwendet. Die Mehrebenenstruktur und die flache Hierarchie stellt die Akteursqualität der EG nicht in Frage.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> Vgl. Schuman/Müller (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.), S. 342, 346

<sup>222</sup> Vgl. Neyer/Ehling (2008). In: Tömmel (Hrsg.), S. 391-392

<sup>223</sup> Vgl. ebd., S. 389-393

<sup>224</sup> Vgl. ebd., S. 393-394

<sup>225</sup> Vgl. ebd., S. 394-396 u. 408

Zusammenfassend halten Neyer/Ehlings fest: „Die EG stellt (...) sicherlich [den] am weitesten fortgeschrittenen Fall post-nationaler Rechtsentwicklung und des höchsten Ausmaßes staatlichen Vertrauens in dieses Recht dar.“<sup>226</sup>

### 3.3. Die Finalität der EU

Die Frage nach der Finalität der EU hängt mit jener über die Zukunft des Nationalstaates zusammen.

Reinhard sieht den modernen Staat an sich am Ende da die Einheitlichkeit von Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatshoheit nicht mehr gegeben ist. Durch die EU wird der Nationalstaat weiter an Souveränität verlieren. Er hofft jedoch, dass die EU ihr Friedens- und Wohlstandsprojekt in die Welt exportiert, wie auch der moderne Staat von Europa aus seinen Ausgang nahm.<sup>227</sup>

Während Reinhard den Staat also bereits am Boden sieht, ist Münch etwas vorsichtiger. Der Staat wird sich „vom souveränen Handlungszentrum zum Vermittler zwischen lokalen Lebenswelten, supranationalen Einheiten und globalen System wandeln.“<sup>228</sup>

Für Bredow steht außer Frage, dass die zunehmende Interdependenz im internationalen System zu einer Aushöhlung der Souveränität führt, da völkerrechtliche Normen bereits vielfach auf die innere Souveränität wirken. Diese wird ebenfalls durch z.B. transnationale Konzerne verringert. Ob dies zu einem „Ende des Westfälischen Systems“ hin zu einem System mit verminderter Bedeutung von Territorialität, Grenzen und somit dem Staat führt, bleibt abzuwarten.<sup>229</sup> Auch Loth sieht „das „Projekt Europa“, jedenfalls in absehbarer Zeit, nicht als den Sargnagel für die Nationalstaaten. Dieser wird jedoch nur in einer veränderten Form bestehen.“<sup>230</sup>

Der Nationalstaat wird also weiter bestehen, wenn auch in einer veränderten Form. Dies zeigt sich nicht zuletzt in den Köpfen der Bürger, in denen eine europäische Identität nur schwach ausgeprägt ist und eine nationale Identifikation vorherrschend ist. „If the nation-state in Europe is dying (...) someone forgot to tell the Europeans.“<sup>231</sup>

---

<sup>226</sup> Ebd. S. 390

<sup>227</sup> Vgl. Reinhard (1999): S. 525-536

<sup>228</sup> Bredow (2008): S. 109 zit. n. Münch (1998): S. 18

<sup>229</sup> Vgl. Bredow (2008): S. 109-110

<sup>230</sup> Vgl. Loth (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.), S. 369

<sup>231</sup> Fallesen (2001). In: Guttmann (Hrsg.), S. 43

Es steht außer Frage, dass der Prozess der Globalisierung Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit des Staates hat, aber ein „Rückzug des Staates“ ist nicht erkennbar, wobei dieser jedoch auch nicht als Gewinner hervorgehen wird.<sup>232</sup>

Die EU wird, wie oben gezeigt, den Nationalstaat nicht ablösen und in absehbarer Zeit auch kein Staat werden, da die wesentlichen Merkmale dazu fehlen. Es stellt sich nun die Frage, ob der derzeitige Zustand der EU nur ein Zwischenstadium ist auf dem Weg zu einem Staat oder ob es für die EU eine andere finale Form gibt, die EU also ein Gebilde sui generis bleibt. Es kann jedoch bereits auf die „Unmöglichkeit des Status quo“<sup>233</sup> hingewiesen werden. Die EU wird sich also auf jeden Fall weiterentwickeln, die Frage ist nur wohin?

V.a. die zukünftige Rolle der EU-Außenpolitik kann darüber Aufschluss geben. „Die Grundsatzfrage, die bei jeder Diskussion über die europaweite Außenpolitik gestellt werden muss, ist (...) die nach der Finalität des Integrationsprozesses.“<sup>234</sup> Diese Diskussion wird in den MS geführt, die letztendlich darüber entscheiden in welche Richtung sich die EU entwickeln wird. Die Entwicklung der GASP ist sicher auch richtungweisend für die Entwicklung der gesamten EU.<sup>235</sup>

Die jeweilige Sichtweise hängt weiters entscheidend mit der jeweiligen Anwendung der Integrationstheorien zusammen.<sup>236</sup>

Die Erste Phase der Integrationsdebatte wird von den Neofunktionalisten bestimmt. Haas beschreibt an Hand dreier Kriterien wie ein rudimentäres politisches System, das sich aus der hohen Interdependenz der EGKS-Gründungsmitglieder entwickelte, zu einem Akteur entwickeln konnte, der für alle Mitglieder bindende Entscheidungen fällt. Einen Beitrag dazu leisten supranationale Institutionen, die Interaktion politischer Akteure, die sich dadurch einen Vorteil versprechen und Spillover-Effekte.<sup>237</sup>

Die Realisten sind hingegen der Auffassung, das die EWG zu keinem supranationalen Staat führen werde, sondern im Gegenteil dem Nationalstaat sogar stärke. Die EWG könne kein Nationalstaat werden da ihr ein wesentliches Merkmal

---

<sup>232</sup> Vgl. Grande/König/Pfister/Sterzel (2006). In: Schirm (Hrsg.), S. 119

<sup>233</sup> Vgl. Loth (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.), S. 347

<sup>234</sup> Fürst (2007): S. 215

<sup>235</sup> Vgl. ebd., S. 215

<sup>236</sup> Eine ausführliche Übersicht in Bieling (Hrsg.) (2005)

<sup>237</sup> Vgl. Schuman/Müller (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.): S. 333-335 zit. n. Haas (1958)

fehlt: „ein Volk, das sich einen Staat schaffe“ bzw. „ein Volk, das durch einen Staat geschaffen wird.“<sup>238</sup>

Zur Mitte der 70er entwickelte sich die Debatte in Richtung eines offenen und komplexen Prozess. Die Interdependenztheorie beschränkt sich nicht auf supranationale Organe oder auf den Nationalstaat sondern geht auf neue Merkmale des internationalen Systems ein. Transnationale Austauschprozesse gewinnen an Bedeutung und Regierungen müssen andere Regierungen bei der Formulierung von Politiken berücksichtigen. Daher versuchen diese sich gemeinsam in einem multilateralen Kontext abzustimmen. Die Interdependenztheorie sieht jedoch im Gegensatz zu den Neofunktionalisten den Staat weiterhin als zentralen Akteur.<sup>239</sup>

Putnam führt dieses Konzept nun weiter aus. Er unterscheidet zwischen einer nationalen und einer internationalen Ebene wobei die Akteure Ersterer nur auf Zweitere zurückgreifen um ihre Rolle auf der nationalen Ebene weiterhin erfüllen zu können. Das Bindeglied zwischen den beiden Ebenen bildet also die jeweilige Regierung.<sup>240</sup>

Mit Anfang der 90er wurde die EU schließlich als politisches System aufgefasst, also nicht mehr als Teilgebiet der Internationalen Beziehungen. Das hohe Maß an Interdependenz lässt eine Trennung zwischen den Ebenen des internationalen Systems und jenem der MS überflüssig erscheinen. Das Veränderungspotential ist also v.a. zwischen den Interaktionen im Mehrebenensystem zu suchen.<sup>241</sup>

Durch die Ausweitung der Politikfelder und neuer Formen von Governance stehen nun nicht mehr die Integrationstheorien im Mittelpunkt sondern die EU als politischer Akteur, „der zwar keine Staatsqualität besitzt, wohl aber Staatsfunktionen ausübt und dementsprechend die Staatstätigkeit der Mitgliedsstaaten transformiert.“<sup>242</sup>

Die Finalität der EU lässt sich also nur bedingt beantworten, da, wie die Interdependenztheorie zeigt „Integration einen widersprüchlichen Proze[ss] bilden kann, der gleichzeitig durch Fortschritte auf einigen Feldern und durch Stagnation, Konflikte und Rückschläge in anderen gekennzeichnet ist.“<sup>243</sup>

Woyke sieht drei Möglichkeiten für einen zukünftigen Integrationsprozess die jedoch alle auf ein Kerneuropa-Konzept hinauslaufen. Zum Einen eine abgestufte Integration, bei der einige Staaten eine Führungsrolle übernehmen und voranschreiten

---

<sup>238</sup> Schuman/Müller (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.): S. 336

<sup>239</sup> Vgl. ebd., S. 336-337

<sup>240</sup> Vgl. ebd., S. 338-339 zit. n. Putman (1988): S. 427-460

<sup>241</sup> Vgl. Schuman/Müller (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.): S. 340-341

<sup>242</sup> Tömmel (2008). In: Ders. (Hrsg.), S. 13

<sup>243</sup> Schuman/Müller (2000). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.): S. 338

und Andere später folgen, zum Anderen eine Integration der variablen Geometrie, wobei die MS unterschiedlich miteinander integriert sind. Außerdem gibt es die Möglichkeit eines Europa a la carte, einer unterschiedlichen Integration je nach Politikfeld.<sup>244</sup>

Entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Form der EU wird der Erweiterungsprozess haben. Eine mögliche Aufnahme der Türkei wird sich nicht gerade positiv auf eine gemeinsame europäische Identität auswirken. Es besteht also die Gefahr, dass die EU Ähnlichkeiten mit dem „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ oder dem „Deutschen Bund“ aufweisen wird, womit eine politische Integration zum Stillstand kommen würde.<sup>245</sup>

Abschließend soll noch kurz auf die Debatte zum Demokratiedefizit der EU erwähnt werden. Diese Debatte wird zweifellos entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der EU haben.

„Würde die Union bei sich selbst einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen, so müsste er wegen mangelhafter Demokratiequalität abgelehnt werden.“<sup>246</sup>

Die Vision Joschka Fischers, damals Deutschlands Außenminister, die er 2000 in seiner Rede an der Berliner Humboldt-Universität darlegte, worin er für eine völlige Vergemeinschaftung Europas, allerdings mit einem gewählten Präsidenten sowie einer völligen Parlamentarisierung plädierte,<sup>247</sup> liegt nach wie vor in weiter ferne.

Zunächst kann natürlich eingeworfen werden ob ein Gebilde sui generis überhaupt eine Demokratiequalität braucht? Die EU ist kein Staat und wird es in absehbarer Zeit auch nicht werden. Außerdem ist Demokratie keine Voraussetzung für einen Staat. Dennoch steht die EU in der Tradition der westlichen Demokratien und muss sich daher dieser Debatte stellen.

Der europäische Integrationsprozess kann sicherlich als Elitenprozess bezeichnet werden. Dies stellte solange kein Problem dar, solange die Regelungen nur vereinzelt die Lebenswelten der Bürger beeinflussten. Eine Klärung über die Finalität der europäischen Integration wäre in sofern angebracht als der „technokratische Umweg nach Europa an sein Ende gelangt ist.“<sup>248</sup> Die Regelungsdichte ist bei den Bürgern

---

<sup>244</sup> Vgl. Bredow (2008): S. 224 zit. n. Woyke (1998): S. 383

<sup>245</sup> Vgl. Pfetsch (2007): S. 174-176

<sup>246</sup> Wimmer (2000): S. 98 zit. n. Offe (1996). In: Weidenfeld (Hrsg.), S. 145

<sup>247</sup> Vgl. ebd. S. 210

<sup>248</sup> Loth (2000): S. 365 zit. n. Loth, Wilfried (1995). In: Loth/Osterhammel (Hrsg.)

angekommen und bedarf somit ihrer Legitimation.<sup>249</sup> Wie diese angesichts weit verbreiteter EU-Skepsis aussehen soll, ohne den Integrationsprozess zu gefährden, ist eine der wichtigsten Aufgaben der kommenden Jahrzehnte. Die Beantwortung dieser Frage wird letztendlich direkt mit jener der Finalität der EU zusammenhängen denn es kann keinen Staat geben ohne ein sich als Staatsvolk begreifende Bevölkerung.

## 4. Geschichte und Zukunft der EU-Außenpolitik

Als Geburtsstunde für eine gemeinsame europäische Außenpolitik kann der Luxemburg Report 1970, der die Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) nach sich zog, gesehen werden. Die damals noch sechs Gründungsmitglieder einigten sich darin auf eine verstärkte außenpolitische Kooperation. Diesem Schritt ging die Erkenntnis voraus, durch die Außenwirtschaftsbeziehungen zu einem bedeutenden internationalen Akteur geworden zu sein. Die EPZ hatte jedoch, wie auch ihr Nachfolger, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), stets einen intergouvernementalen Charakter. Trotzdem hatte sich mit der Gründung der EPZ die Sichtweise durchgesetzt, dass eine gemeinsame westeuropäische Stimme mehr Einfluss auf internationale Entwicklungen nehmen kann.<sup>250</sup> Bis zur Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 blieb die EPZ auf einen informellen Charakter beschränkt, hatte also keinerlei institutionelle Basis.<sup>251</sup> Schließlich wurde die EPZ im Vertrag von Maastricht in die GASP umbenannt, womit diese zur 2. Säule der EG wurde. In diesem Vertrag wurde zum ersten Mal die Ziele Außen- und Verteidigungspolitik niedergeschrieben.

Die Entwicklung, welche die EPZ im Laufe ihres 23-jährigen Bestehens nahm, veranschaulicht wie die Außenpolitik der EU von einem informellen Zusammenschluss außerhalb jeglicher vertraglicher Basis der EG zu einem der wichtigsten Bereiche der EU wurde. In den Anfangsjahren konnte jeder Mitgliedsstaat frei nach eigenen Interessen handeln. Doch bereits 1981 wurde ein System für den gegenseitigen Informationsaustausch entwickelt. Des Weiteren wurden informelle Verhaltensnormen eingeführt und schließlich erhielten auch die anderen EU-Institutionen (die Kommission

---

<sup>249</sup> Vgl. Loth (2000): S. 365 In Loth/Osterhammel (Hrsg.)

<sup>250</sup> Vgl. Regelsberger (2006). In: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), S. 266

<sup>251</sup> Vgl. Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) (2006), S. 415

bereits 1981) eine bedeutendere Rolle innerhalb der EPZ. Diese Entwicklung schaffte die Basis für die GASP.<sup>252</sup>

Nach dem Ende des Kalten Krieges stand die EPZ vor neuen Problemen. Dies führte schließlich zur Gründung der GASP. Es galt die Ostblockstaaten friedlich zu transformieren, einer weiteren Internationalisierung der Politik Folge zu leisten und sich noch mehr gegenüber den USA zu emanzipieren.<sup>253</sup>

#### 4.1. Die Geschichte der EPZ/GASP

Um die Integration der Außen- und Sicherheitspolitik für die kommenden Jahrzehnte beurteilen zu können, muss man sich die bisherige Integration in diesem Bereich genauer anschauen. Eine Reihe verschiedener Theorien versuchen die außenpolitische Integration der EU zu erklären. Liberale Intergouvernementalisten wie Moravcsik<sup>254</sup> sehen die außenpolitische Annäherung der EU-Staaten aus nationalen Anforderungen heraus. Doch gerade über die Außenpolitik der EU findet nur selten ein nationalstaatlicher Diskurs bzw. Lobbying statt. Dieser relative Freiraum, im Gegensatz zu anderen EU-Politikfeldern, erleichtert die Setzung und Verfolgung gemeinsamer Ziele.<sup>255</sup>

Als ursprünglicher Impuls für die Entstehung der EPZ kann ein funktionaler spillover-Effekt aus der ökonomischen Integration heraus genannt werden.<sup>256</sup> Ökonomische spillover-Effekte treffen jedoch nur auf die Gründungszeit zu. Smith weist jedoch darauf hin, dass eine ambitionierte Außenpolitik ökonomische Interessen eher gefährdet als fördert.<sup>257</sup> Hier kann das Beispiel, der Verbreitung der Menschenrechte als ein Ziel der EU-Außenpolitik genannt werden, da dies wirtschaftlichen Interessen in z.B. China sicher nicht förderlich ist.

Auch ein politischer spillover-Effekt ist nur teilweise bedeutsam in diesem Politikfeld. Die Kommission als supranationale Organisation erhielt zwar laufend mehr Einfluss innerhalb der EPZ/GASP, spielte und spielt aber nach wie vor eine

---

<sup>252</sup> Vgl. Schmid (2006): S. 70-74

<sup>253</sup> Vgl. ebd., S. 84

<sup>254</sup> Siehe Moravcsik (1998)

<sup>255</sup> Vgl. Smith (2004): S. 96-102

<sup>256</sup> Vgl. Smith (1998). In: Sandholz/Sweet (Hrsg.), S. 305

<sup>257</sup> Vgl. Smith (2004): S. 96-102

untergeordnete Rolle. Weiters stellte auch der Wunsch sich von den USA unabhängiger zu machen nur einen geringen Anreiz für eine geeinte Außenpolitik dar.<sup>258</sup>

Die MS waren zu Beginn darauf bedacht die EPZ strikt von der ökonomischen Komponente der EG-Außenpolitik zu trennen und dominierten daher die EPZ. Wie sich die EPZ trotzdem zu einem wichtigen Pfeiler in der EU entwickelte wird im Folgenden dargestellt.

Der Luxemburg Report legte für die EPZ eine Arbeitsweise fest ohne einen Vertragsstatus. Dieser sah lediglich lose Kooperationen und Abstimmungen vor ohne jegliche Sanktionierungsmöglichkeit.

„(...) it [the EPZ] was a `gentleman's club` in which European diplomats could periodically socialize and engage in discreet discussions about foreign policy problems.“<sup>259</sup>

Die Handlungsabläufe wurden ausschließlich von den Außenministerien koordiniert. Trotz dieses eigentlich intergouvernementalen Charakters trugen transgouvernementale Netzwerke dazu bei, dass v.a. Beamte der unteren Ebenen erheblichen Einfluss auf Entscheidungen hatten.

#### 4.1.1. Die Institutionalisierung der EPZ

Die transgouvernementalen Beziehungen von nationalen Beamten wurden ursprünglich bewusst von den Mitgliedsstaaten gefördert, um sich der Kontrolle der EG zu entziehen. In einem transgouvernementalen Netzwerk konnten Beamte der MS intensive Gespräche führen, fern jeglicher intergouvernementaler oder supranationaler Zwänge. Doch dies führte zu einer Eigendynamik, die so nicht beabsichtigt war. Um die EPZ von der EG zu trennen, sah man von einer permanenten Beamtenschaft ab. Die Alternative war die Schaffung einer transgouvernementalen Infrastruktur, was jedoch bereits der erste Schritt zur Institutionalisierung der Außenpolitik war. Die Staaten sahen in den harmlosen Kontakten von niedrigen Beamten keine Gefahr für ihre Souveränität. Aber auch das Politische Komitee, welches wie später das PSK in der GASP aus hohen Beamten bestand, und deren Arbeitsgruppen, trugen zu einem Zusammenwachsen der Strukturen bei. Von besonderer Bedeutung war diese zunehmende Annäherung von EPZ und EG für die Missionen der Mitgliedsstaaten in

---

<sup>258</sup> Vgl. ebd., 96-102 u. Smith (1998): S. 305

<sup>259</sup> Smith (2004): S. 104 zit. n. Nuttall (1992): Kap.1

Drittstaaten. Die dort ansässigen Diplomaten sahen häufig über eine Trennung dieser beiden Strukturen hinweg. Botschafter verabschiedeten gemeinsame Berichte, gaben gemeinsame Empfehlungen ab und unterhielten, je nach Drittstaat, regelmäßige Treffen ab.<sup>260</sup>

Die eigentliche Schnittstelle zwischen EPZ und EG – die Europäischen Räte sowie die Außenministerräte – verloren durch diese gewöhnlichen Kontakte und informellen Strukturen ihr Entscheidungsmonopol im Bereich der EPZ. Um die direkte Kommunikation zwischen den Regierungen zu erleichtern, wurde das COREU Informationssystem eingeführt. Bis zur Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht bestanden bereits 20 transgouvernementale Arbeitsgruppen. Dieser ständige Meinungsaustausch von Beamten in verschiedenen Ebenen, auch in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen, führte zu eigenen Normen und Wertvorstellungen innerhalb dieser Gruppe. Es entwickelte sich ein „coordination reflex“ in allen Bereichen der Außenpolitik. All dies geschah ohne eine klare Führungsrolle eines Akteurs.<sup>261</sup>

Zu Beginn der EPZ beschäftigten sich die nationalen Beamten lediglich mit einigen wenigen außenpolitischen Fragen. Doch im Laufe der Zeit und besonders nach der Gründung der GASP 1993 nahmen sowohl die gemeinsamen Aktionen zu wie auch die Bandbreite dieser Aktionen. Bereits bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht gab es Stellungnahmen zu allen Teilen der Welt. Diese umfassten auch immer mehr Themenbereiche. Während ursprünglich lediglich Meinungen ausgetauscht wurden, entwickelten sich langsam gemeinsame Zielsetzungen und Positionen gegenüber bestimmten Teilen der Welt. Neben einem Krisenmanagement kamen selbst, gegen die ursprüngliche Ausrichtung, auch sicherheitspolitische Agenden zum Aufgabenbereich der EPZ. Wirtschaftssanktionen und –embargos wurde als Mittel zur Verfolgung eigener Ziele verwendet. In den 90er Jahren kamen auch polizeiliche Aufgaben dazu. Des Weiteren wurde der zunehmenden Verschränkung von EPZ/GASP und der EU Rechnung getragen. Die finanziellen Mittel für die EPZ/GASP wurden teilweise aus dem EU-Budget geliefert und nicht mehr ausschließlich aus Sondermitteln der MS bedient. Die Tragweite der EPZ/GASP Entscheidungen verlagerte sich zunehmend von aktuellen Ereignissen, bei denen versucht wurde die MS von einem Alleingang abzuhalten, also einer negativen Integration, hin zu langfristigen Strategien

---

<sup>260</sup> Vgl. Smith (1998): S. 311-315 u Smith (2004): S. 99-106

<sup>261</sup> Vgl. ebd.

mit gemeinsamen Zielen. Dies war auch eine Folge der zunehmenden Institutionalisierung.<sup>262</sup>

#### 4.1.2. Der Übergang von Soft zu Hard Law

Wie bereits zuvor erwähnt, führten der ständige Informationsaustausch und der informelle Charakter der EPZ schließlich zu einer Kodifizierung der EPZ-Regeln. Doch bereits lange vor der Institutionalisierung in den EEA wurden innerhalb der EPZ gewisse Normen gepflegt. Obwohl es keinerlei Sanktionsmöglichkeit im juristischen Sinne gab, reichte oft eine mündliche Verurteilung aus um sicher zu stellen, dass die Regeln eingehalten wurden. V.a. der Versuch EG-Instrumente für Ziele innerhalb der EPZ zu verwenden führte zu Meinungsverschiedenheiten, in weiterer Folge aber zu einem gemeinsamen Verständnis. Trotzdem überschritten sich zunehmend EPZ-Agenden mit jenen der EG. Die EPZ konnte also nicht länger strikt getrennt von der EG betrachtet werden, sondern bediente sich ihrer Mittel. Somit wurde die EPZ ein Stück weiter in Richtung EG formalisiert.<sup>263</sup>

Smith teilt die sich herausprägenden Normen in prozedurale und substantielle unter. Bei Ersteren galt es die Regeln der Vertraulichkeit, des Konsens und der gegenseitigen Konsultation einzuhalten. Diese Regeln wurden in der EEA kodifiziert, was einen Übergang von soft law zu hard law bedeutete. Dadurch wurde der Druck Verpflichtungen einzuhalten größer, obwohl nach wie vor lediglich weiche Formen der Sanktionierung vorhanden waren. Die Kosten für eine Blockierung wurden größer als jene der Zustimmung. Besonders kleine Staaten drängten, wie auch im Bereich der EG, auf eine Formalisierung von Normen, um den Mangel an Macht zu kompensieren. Bei substantiellen Normen wurde auf nicht festgelegte Präferenzen der MS in Verhandlungen Wert gelegt. Sensible Politikbereiche wurden von vorne herein ausgeklammert und in anderen Bereichen dominierte Pragmatismus.<sup>264</sup>

Die EPZ wurde v.a. in den ersten Jahren des Bestehens kritisiert, da prozedurale Fragen und weniger substantielle Ziele im Vordergrund standen. Smith sieht darin jedoch einen entscheidenden Vorteil, da die jeweiligen Akteure offen für Lösungen gegenüber beiden Teilen sein mussten. Daraus bildete sich das Kernstück der Außenpolitik. Nationale Positionen wurden nicht in Stein gemeißelt sondern zuvor mit

---

<sup>262</sup> Vgl. Smith (2004): S. 110-114

<sup>263</sup> Vgl. ebd., S. 106-109 u. Smith (1998): S. 319-321

<sup>264</sup> Vgl. Smith (2004): S. 316-324

anderen MS abgesprochen. Dieser Grundsatz entwickelte sich zur allgemeinen Praxis, bestärkt durch die Anprangerung von Akteuren die diesen Grundsatz missachteten.

„(...) the key catalyst in producing collective foreign policy decisions ist the progressive institutionalization of communicative processes directed towards 'muddling through', 'learning by doing', and creative, incremental adaption.“<sup>265</sup>

Darüber hinaus wurden prozedurale Normen als Bedingung für eine Mitgliedschaft festgelegt (erstmalig beim Beitritt Griechenlands) während substantielle Fragen nicht übernommen werden mussten.

#### 4.1.3. Der Einfluss weiterer EG-Akteure

Der Einfluss der EG-Akteure auf die EPZ war v.a. zu Beginn sehr mäßig. Die Mitgliedsstaaten wollten verhindern, dass supranationale Akteure Einfluss auf die Arbeit der EPZ nahmen.<sup>266</sup>

Die Kommission war bereits zu einem frühen Zeitpunkt als Beobachter eingebunden und wurde v.a. als Vermittler und Quelle für Expertisen gesehen. Die MS nutzten die Kommission zu ihrem eigenen Vorteil um Defizite auszugleichen. Der London Report machte die Kommission schließlich zu einem informellen Akteur an sich, der selbst Initiativen einbringen konnte, jedoch in einem eingeschränkten Ausmaß. Die Kommission wurde durch ihr dichtes Netzwerk aus Mission in Drittstaaten zu einem Repräsentanten der EPZ. Während die Präsidentschaft die Zustimmung aller MS benötigte um in Kontakt mit einem Drittstaat zu treten, konnte die Kommission teilweise autonom handeln und auf ihre vorhandenen Ressourcen zurückgreifen. Die Kommission wurde also zu einem außenpolitischen Akteur an sich. Darüber hinaus wurde auch die Kommission von der EPZ beeinflusst, da sie ihre ökonomische Dimension um beispielsweise eine demokratiepolitische Komponente erweitern konnte. Außerdem wurde den Akteuren innerhalb der Kommission zunehmend bewusst, dass die Lage der Kommission zwischen EPZ und EG zu einem kohärenteren außenpolitischen Auftreten der EG führte. Dies wurde i.e.L. von kleinen MS begrüßt. Trotzdem darf die Rolle der Kommission in der EPZ nicht überbewertet werden.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> Ebd., S. 101

<sup>266</sup> Vgl. Smith (1998): S. 325-327

<sup>267</sup> Vgl. ebd., S. 325-327

Die jeweilige Präsidentschaft hatte einen wesentlich größeren Einfluss auf die EPZ-Agenda. Doch mit der zunehmenden Anforderung an eine Präsidentschaft hatten v.a. kleinere Staaten Schwierigkeiten die Fülle an Aufgaben zu bewältigen. Ein permanentes Sekretariat sollte daher Abhilfe schaffen, konnte jedoch nur administrative Aufgaben erfüllen, sowie die Beantwortung der Fragen des EPs zu EPZ-Themen. Das EPZ-Sekretariat entwickelte sich aus der Troika, die einen gegenseitigen Austausch von Diplomaten zur Unterstützung vorsah.<sup>268</sup>

Wie bereits eingangs erwähnt, kann die Entwicklung der EPZ/GASP keineswegs mit supranationalen oder intergouvernementalen Integrationstheorien beschrieben werden. Vereinfacht gesagt weist die EPZ/GASP Elemente von beiden Theorien auf.<sup>269</sup> Der Vertrag von Maastricht brachte zwar einen weiteren Schub in Richtung EG, war aber kein entscheidender Schritt zu einer weiteren Supranationalisierung. Die MS sind noch immer darauf bedacht einen weiteren Einfluss von EG-Akteuren zu verhindern. Daher wird z.B. Geld für Programme im Rahmen der GASP dem EG-Budget auf einer ad hoc Basis entnommen um einen eigenen Abschnitt im EU-Budget zu vermeiden und somit außerhalb der Zuständigkeit des EP zu bleiben. Die Institutionalisierung der GASP ist bereits so weit fortgeschritten, dass der ursprüngliche Charakter einer gemeinsamen Problemlösung und Flexibilität verloren ging. „(...) institutional changes can backfire.“<sup>270</sup>

Entgegen der Ansicht der liberalen Intergouvernementalisten, deren wichtigster Vertreter und Begründer Moravcsik ist, findet die EU-Außenpolitik nicht nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners statt. Moravcsik sieht die wirtschaftlichen Interessen der großen MS als primären Anreiz für die Integration.<sup>271</sup> Doch in der EU-Außenpolitik entscheiden sich die MS im Zweifel für die Unterstützung einer gemeinsamen Position und nicht zu einer Blockadehaltung. Es kommt auch zu keinen Verhandlungen über mehrere Politikfelder hinweg, quasi einem Kuhhandel, sondern gemäß dem sozialkonstruktivistischen Ansatz gilt in der EPZ/GASP das Motto „debating over bargaining.“<sup>272</sup> Über eine gemeinsame Problemdefinition und der damit einhergehenden Gespräche zwischen Vertretern der MS bildet sich ein gemeinsames

---

<sup>268</sup> Vgl. ebd., S. 328-329

<sup>269</sup> Vgl. ebd., S. 310

<sup>270</sup> Ebd., 331

<sup>271</sup> Dinan (Hrsg.) (2006): S. 317-319

<sup>272</sup> Smith (2004): S. 102

europäisches Interesse. Durch die ständige Interaktion bilden sich ein gemeinsames Vokabular und eine Kollegenschaft.<sup>273</sup>

Vielmehr als die instrumentale Rationalität, wonach Staaten nur mit anderen Staaten kooperieren um den eigenen Interessenhorizont zu erweitern, ist die außenpolitische Kooperation der MS mit den sozialen Interaktionen zwischen den MS zu erklären, die in Form der EPZ und später der GASP institutionalisiert wurden und damit nachhaltig gefördert wurden.<sup>274</sup>

Um den Einfluss auf die Europäisierung der jeweiligen MS-Außenpolitiken darzustellen, bedingt durch die institutionelle Sozialisation, kann zusammenfassend die Meinung eines Mitarbeiters im britischen Außenministerium wiedergegeben werden:

„The practice of EPZ ... has made European foreign policy coordination second-nature. (...) I mean, when I joined the office in the late seventies, people did not give a toss for Europeans. You didn't think about speaking to 'Europe', you thought about speaking to French and Germans, and to close allies. You didn't speak about consulting 'colleagues'; it was basically national foreign policy first, and consulting European colleagues second. Now there is, I think, a 'reflex action' (towards consulting).“<sup>275</sup>

## 4.2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

„The Common Foreign and Security Policy (CFSP) is an evolving intergovernmental framework for EU's member states, with limited participation by the Commission for the formulation and execution of common declarations, common positions, and joint actions in international politics.“<sup>276</sup>

Die GASP kann, folgt man der Integrationstheorie, als ein weiterer Schritt in Richtung europäischer Integration gesehen werden, welche mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) begann.

Die in Artikel 11 EUV dargestellten Ziele der GASP veranschaulichen die thematische Breite dieses Politikbereiches. Allgemein formuliert umfasst die GASP alle Bereiche der EU-Außen- und Sicherheitspolitik inklusive einer gemeinsamen

---

<sup>273</sup> Vgl. ebd., S. 96-102

<sup>274</sup> Vgl. ebd.

<sup>275</sup> Ebd., S. 113

<sup>276</sup> Ginsberg (2000). In: Dinan (Hrsg.), S. 83

Verteidigungspolitik. Für die Durchführung der GASP gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Instrumenten die in Art. 12 EUV festgelegt sind. Die gängigste Form, in der der Rat gemeinsam handelt, sind „Erklärungen“. Solche Erklärungen werden in der Regel zweimal wöchentlich zu aktuellen internationalen Ereignissen abgegeben. Diese Form der Zusammenarbeit gab es bereits in der EPZ. Seit dem Vertrag von Maastricht gibt es die Möglichkeit „Gemeinsame Aktionen“ und „Gemeinsame Standpunkte“ abzugeben. Zu Ersterem zählt beispielsweise die Ernennung von EU-Sonderbeauftragten<sup>277</sup>, sowie Einsätze in Krisenregionen und zur Friedenssicherung. Zur Verabschiedung von „Gemeinsamen Strategien“ kam es nur vereinzelt. Dieses, seit dem Vertrag von Amsterdam existierende Instrument, dient als Grundlagendokument für die Politik gegenüber wichtigen Regionen der Welt (beispielsweise Russland, Ukraine, Afrika). Häufig wurden hingegen „Gemeinsame Demarchen“ sowie der „Politische Dialog mit Drittstaaten“ genutzt. Zum „Abschluss von internationalen Abkommen“ kam es im Rahmen der GASP nur begrenzt. Die seit dem Vertrag von Nizza bestehende Möglichkeit zu einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ wurde bislang noch nicht genutzt.<sup>278</sup>

#### 4.2.1. Akteure

Die bedeutendsten Akteure innerhalb der GASP können in einer Fünf-Ebenen-Struktur dargestellt werden.<sup>279</sup>

(1) Der wichtigste Akteur ist zweifelsohne der Europäische Rat. Dieser formuliert die allgemeinen Leitlinien und gemeinsame Strategien. Als Konsensorgan unterstreicht er jedoch den intergouvernementalen Charakter der GASP.

(2) Die zweite Ebene bildet der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA). Auch hier werden Entscheidungen grundsätzlich im Konsens getroffen, obwohl Verfahren entwickelt wurden dies zu umgehen und somit die GASP handlungsfähiger zu machen. Laut Art. 23 EUV behindert eine „konstruktive Enthaltung“ keine Beschlüsse. Diese Beschlüsse entfalten jedoch keine Gültigkeit für diesen Staat. Des Weiteren gibt es die Möglichkeit Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Doch diese qualifizierte Mehrheit umfasst nicht nur 2/3 aller Mitgliedsstaaten, sondern birgt auch eine Vetomöglichkeit für jedes Mitglied in sich.

---

<sup>277</sup> Siehe Anhang 1

<sup>278</sup> Vgl. Wessels (2008): S. 396-407

<sup>279</sup> Vgl. ebd., S. 398-403

Auf Grund dieser komplizierten Bestimmungen wurden noch keine Beschlüsse auf Basis einer qualifizierten Mehrheit getroffen. Im Falle eines Vetos wird der Europäische Rat eingeschaltet, wo abermals nur im Konsens Beschlüsse getroffen werden können. Darüber hinaus sind Abstimmungen im Rahmen der ESVP grundsätzlich im Konsens zu treffen.

(3) Die dritte Entscheidungsebene bildet laut Wessels der Posten des Hohen Vertreters für die GASP (HR), welcher seit seinem Bestehen von Javier Solana bekleidet wird. Die Aufgaben des Hohen Vertreters sind im Unionsvertrag (Art 26 EUV) nur sehr vage formuliert und bieten daher in der Praxis einigen Interpretationsbedarf. So soll der Hohe Vertreter die Präsidentschaft und den Rat bei allen Ebenen von politischen Entscheidungen unterstützen. Des Weiteren kann er mit Akteuren aus Drittstaaten einen politischen Dialog führen, aber nur auf Wunsch des Vorsitzlandes. Somit verfügt der HR weder über ein Initiativrecht, noch über ein eigenständiges Mandat zur Außenvertretung. Allerdings verfügt er über einen administrativen Unterbau, wodurch er seinen Einfluss erhöhen kann. Dieser besteht aus einer „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“ – auch „policy unit“ genannt. Außerdem kann er die Sonderbeauftragten<sup>280</sup> der EU vorschlagen.

(4) Die nächste Ebene in der institutionellen Architektur der GASP bildet das Politische- und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Dieses ist damit beauftragt die jeweiligen Ratssitzungen vorzubereiten. Hier kommt es jedoch auch zu Kompetenzüberschreitungen mit dem COREPER II. Große Bedeutung kommt dem PSK zu, indem es die Leitung von Operationen in Krisengebieten übernimmt, wo es von einem „Militärausschuss (EUMC)“ beraten wird.

(5) Die fünfte und unterste Ebene bilden die 36 Arbeitsgruppen, welche, wie auch das PSK, aus nationalen Beamten bestehen. Außerdem wird die Zusammenarbeit von Botschaften in Drittstaaten zu dieser Ebene gezählt.<sup>281</sup>

Als weiterer wichtiger Akteur muss auch der „Europäische Korrespondent“ genannt werden. Dieser ist für die Koordinierung von GASP-Fragen im jeweiligen nationalen Außenministerium zuständig.<sup>282</sup>

Weitere Akteure sind die „Europäische Verteidigungsagentur“ und das „EU-Institut für Sicherheitsstudien (ISS).

---

<sup>280</sup> Rat der EU (2008a)

<sup>281</sup> Vgl. Wessels (2008): S. 398-403

<sup>282</sup> Vgl. ebd., S. 402

Die Europäische Kommission ist mittlerweile ebenfalls ein wichtiger Akteur innerhalb der GASP. Dies ist ein Zeichen für die zunehmende institutionelle „Nähe“ von GASP und EG. Sie verfügt über ein den MS ebenbürtiges Initiativrecht (Art. 21 EUV) in der GASP. Dies macht sie zu einem aktiven Mitglied das „in vollem Umfang“ beteiligt ist (Art. 27 EUV). Trotzdem sind dafür sowohl eine kommissionsinterne Abstimmung und eine gute Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter notwendig.<sup>283</sup>

Das Europäische Parlament hat lediglich die Befugnis zur Unterrichtung, Kontrolle und zur Vorlage von Empfehlungen. Die Ausübung von Fragerechten (Art. 21 EUV) wird jedoch intensiv genutzt. Nur über den Umweg der Haushaltsrechte (Art. 28 Abs. 3 EUV) kann das EP einen beschränkten und indirekten Einfluss ausüben.<sup>284</sup>

Als wahrscheinlich bedeutendstes Merkmal für die Intergouvernementalität der GASP gilt die Nicht-Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes.

#### 4.2.2. Die GASP-Ausschussstruktur

Die anfänglich strikte Trennung zwischen EPZ und EG, zu welchen Zweck eigene Arbeitsgruppen innerhalb der EPZ eingeführt wurden, war nicht lange aufrecht zu erhalten. Zu viele außenpolitische Entscheidungen fielen in den Aufgabenbereich der EG. Bereits 1981 bekam die Kommission eine bedeutendere Rolle und die Troika wurde installiert. Zu einem eigenen Sekretariat kam es jedoch erst 1987, zu groß war die Angst vor einer Vergemeinschaftung. Bis zu diesem Zeitpunkt wanderten alle administrativen Mitarbeiter, inklusive Archiven, von einem zum nächsten Vorsitzland. Mit der festen Ansiedlung des Sekretariats in Brüssel, im gleichen Gebäude wie das Ratssekretariat, kam es auch zu einer Ausweitung der Arbeitsgruppen. Mit dem Vertrag von Maastricht kam es schließlich zu einer Verschmelzung der beiden intergouvernementalen Stränge. Die Sekretariate und die Arbeitsgruppen der GASP verschmolzen mit jenen des Rats. Besonders problematisch war die Zusammenlegung vom Politischen Komitee (PK, Vorgänger des PSK), zuständig für die GASP, und dem COREPER, verantwortlich für den RAA. Im Laufe der Zeit verschmolzen beide Agenden, wobei im Wesentlichen die Arbeitsweise des COREPER angewendet wurde. Selbst die Finanzierung für der GASP wurde im COREPER besprochen. „COREPER

---

<sup>283</sup> Vgl. Regelsberger (2006). In: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), S. 271

<sup>284</sup> Vgl. Ebd.

was now at the core of the foreign policy system (...)“<sup>285</sup>, wodurch sich auch der Arbeitsstil der EG durchsetzte. Dies ist nicht zu verwechseln mit einer völligen Vergemeinschaftung. Ein weiteres Indiz dafür ist die veränderte Troika seit Amsterdam. Diese setzte sich von nun an aus dem HR, der Präsidentschaft und der Kommission zusammen und nicht wie bisher aus vorangegangener und anschließender Präsidentschaft.<sup>286</sup>

V.a. die Kommission versuchte sich als entscheidender außenpolitischer Akteur zu positionieren. Sie wollte die teilweise Trennung von ökonomischen und politischen Fragen aufheben. Um die Kommissions-internen Abstimmung zu verbessern wurde die Relex-Group eingeführt, ein Abstimmungsmechanismus zwischen den Kommissaren die im Bereich der Außenpolitik tätig waren. Die MS stimmten einer weiteren Kompetenzerweiterung der Kommission jedoch nicht zu. Im Gegenteil, das Ratssekretariat stellt das bürokratische Herz der GASP dar.<sup>287</sup>

Tonra bestätigt mit seiner Analyse über den Einfluss der Arbeitsgruppen auf die außenpolitische Politikformulierung die Ansichten Smiths. Die Arbeitsgruppen sollten bei der Formulierung einer einheitlichen Außenpolitik hilfreich sein. Dies wäre durch einen strikten Intergouvernementalismus nicht möglich gewesen. Die MS führten mit den Arbeitsgruppen daher ein System eines „adaptieren Intergouvernementalismus“ ein, der eine gemeinsame Politikformulierung durch intensive und permanente Gespräche möglich machen sollte. Daraus entstand eine gemeinsame Identität hin zu einem „consultation reflex“ der Politischen Direktoren, also ein Reflex sich mit Kollegen aus anderen MS abzustimmen. Tonra führt dies auch auf die Beschaffenheit der nationalen Diplomaten zurück, die, anders als die übrige Beamtenschaft, eine gemeinsame Kultur teilen. Die Internationalisierung der Normen und Werte innerhalb der EPZ/GASP Arbeitsgruppen und die Natur der diplomatischen Korps führten zu einer „epistemischen Gemeinschaft“, was jedoch nicht mit einem Loyalitätstransfer im Sinne des neo-funktionalistischen Ansatzes verwechselt werden darf. Durch die Erweiterung der EU löste sich jedoch diese familiäre Atmosphäre auf. Dies wurde durch eine weitere Vertiefung der bürokratischen Strukturen kompensiert<sup>288</sup>, aber

---

<sup>285</sup> Tonra (2000). In: Christiansen/Kirchner (Hrsg.), S. 155

<sup>286</sup> Vgl. ebd., S. 145-60

<sup>287</sup> Vgl. ebd., S. 157

<sup>288</sup> Vgl. ebd., S. 146-160

„(...) rather than seeing any true 'Europeanisation' of national foreign policy-making, what is being witnessed is a 'Brusselisation' of foreign policy structures – a shift in the physical and psychological locus of national decision-making to Brussels-based intergovernmental institutions.“<sup>289</sup>

#### 4.2.3. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Mit der Gründung der ESVP beim Europäischen Rat im Juni 1999, nach dem entscheidenden Durchbruch beim französisch-britischem Gipfeltreffen in St. Malo, „wurde das außen- und sicherheitspolitische Regime der EU um neue Formen der Steuerung und Interaktion bereichert.“<sup>290</sup> Damit sollten die Lehren aus dem Kosovo-Krieg und der Jugoslawienpolitik im Allgemeinen gezogen werden. Der „capability-expectation gap“<sup>291</sup> sollte überwunden werden. Die ESVP ist nicht im Primärrecht verankert sondern in die GASP eingegliedert. Das Ziel war es die 1992 im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) formulierten Petersberg-Aufgaben zu erfüllen. Um den Aufgaben gerecht zu werden wurden neue Gremien eingesetzt. So übernimmt das PSK (siehe GASP) im Auftrag des Rates für Allgemeine Angelegenheiten (RAA) die politische Kontrolle und strategische Leitung bei Kriseneinsätzen. In militärischen Belangen wird das PSK durch den EU-Militärausschuss (EUMS) beraten, welcher aus den 27 nationalen Generalstabschefs besteht sowie dem EU-Militärstab (EUMS). Des Weiteren wird das PSK vom Ausschuss zur Koordinierung von zivilen und militärischen Aspekten des Krisenmanagements unterstützt. Diese zunächst provisorischen Einrichtungen wurden mit dem Vertrag von Nizza institutionalisiert.<sup>292</sup>

Die ESVP zeichnet sich durch eine erhebliche Flexibilität in der Entscheidungsfindung aus. So bestehen für alle Entscheidungen die Möglichkeit eines Opt-outs, also einer Nicht-Teilnahme an bestimmten Einsätzen sowie die Einbeziehungen von externen Akteuren [z. B. Nato] in das Committee of Contributors<sup>293</sup>. Dies gilt sowohl für militärische als auch zivile Missionen wobei Zweitere, mit polizeilichen und rechtsstaatlichen Einsätzen, eindeutig im Mittelpunkt stehen.<sup>294</sup>

---

<sup>289</sup> Ebd., S. 147 zit. n. Allen (1998)

<sup>290</sup> Dietrichs (2008) zit. n. Deighton (2002)/Howorth (2001). In Tömmel (Hrsg.), S. 347

<sup>291</sup> Fröhlich (2008): S. 12 zit. n. Hill (1993)

<sup>292</sup> Vgl. Dietrichs (2008): S. 347-349

<sup>293</sup> Ebd., S. 353

<sup>294</sup> Vgl. ebd., S. 354

So wurde noch kein Einsatz von allen MS mitgetragen. Diese Flexibilität macht die ESVP trotz institutioneller Schranken, wie der Einstimmigkeit, handlungsfähig, reflektiert jedoch auch die unterschiedlichen Ressourcen, die oft entscheidend für eine Teilnahme an einem Einsatz sind. Diese beruhen auf freiwilligen Beiträgen die außervertraglich geregelt werden.<sup>295</sup>

„Die Entscheidung über Kriseneinsätze der EU unterliegt (...) einem mehrstufigen Prozess, der sowohl formale wie informelle Komponenten aufweist und über den institutionellen Rahmen der EU hinaus ausgreift.“<sup>296</sup>

Erst nach intensiven Gesprächen zwischen MS, sowie innerhalb und mit der NATO beginnt der formale Weg über die ESVP. Der Rat kann diesen Prozess mit Hilfe einer Gemeinsamen Aktion (Art. 23 EUV) vollenden und übergibt danach die operative Leitung dem PSK. Die jeweiligen Einsätze, so z.B. die Operation EUFOR RD im Kongo, gehen Hand in Hand mit den entwicklungspolitischen normativen Zielsetzungen, i.d.F. mit dem Abkommen von Cotonou. Diese militärische Aktion sollte die entwicklungspolitischen Investitionen schützen. Die Finanzierung für diese konkrete Mission erfolgte sowohl durch den EU-Haushalt als auch durch zusätzliche Mittel der MS. Die Kontrolle über diese Mittel übernahm jedoch das EuropeAid-Büro sowie die Delegation der Kommission vor Ort.<sup>297</sup>

Alle bisherigen Missionen<sup>298</sup> waren vom UN-Sicherheitsrat abgesegnet. Ohne diese moralische Rückkoppelung wäre eine Konsensfindung praktisch unmöglich da v.a. die neutralen und die skandinavischen Länder eine solche Autorisierung einfordern.<sup>299</sup> Der Einsatz im Kosovo, die EULEX-Mission, könnte demnach einen Wendepunkt darstellen da sich die EULEX auf äußerst wackeligen völkerrechtlichen Beinen befindet und keinesfalls die Unterstützung aller Mitglieder des Sicherheitsrates genießt.

Seit der Gründung der ESVP nähern sich die militärischen Strukturen der MS zunehmend an. Die materiellen Defizite bestehen zwar nach wie vor, doch gerade in dem hochsensiblen sicherheitspolitischen Bereich der Rüstungspolitik kam es zu einer besseren Koordinierung. Die ESVP bat dafür den geeigneten Rahmen, außerhalb der

---

<sup>295</sup> Vgl. ebd., S. 347-349

<sup>296</sup> Ebd., S. 350

<sup>297</sup> Vgl. ebd., S. 350-352

<sup>298</sup> Siehe Anhang 2

<sup>299</sup> Vgl. Diedrichs (2008): S. 352

EU-Ebene, ohne verbindliche Normen. Nur in diesem streng intergouvernementalen Rahmen konnte es zu einer Effizienzsteigerung kommen. Koordiniert wurden diese Bemühungen von der 2004 gegründeten Europäischen Verteidigungsagentur, die vom HR geleitet wird. Doch ohne politischen Druck werden sich die zentralen Kapazitätsdefizite nicht beheben lassen. Dietrich konstatiert jedoch trotzdem einen zunehmenden „moralischen Erwartungsdruck einer Compliance“.<sup>300</sup> Doch dies erfolgt ohne die „Sünder“ zu nennen, also ohne „naming and shaming“.<sup>301</sup>

Die ESVP hat nicht zu einem verstärkten Intergouvernementalismus geführt sondern die Verzahnung von Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb der EU sowie mit externen Akteuren erhöht. Die strukturellen Anpassungen im Zuge der ESVP führen zu einer weiteren Harmonisierung dieser Politikfelder.<sup>302</sup>

#### 4.2.3.1. Die ESVP und die NATO

Das Berlin-Abkommen 1996, abgelöst durch das Berlin-Plus-Abkommen 1999, erlaubt es der EU auf Ressourcen der NATO zuzugreifen. Dies stellt eine Grundvoraussetzung für eine aktivere EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar, solange die EU über unzureichende Kapazitäten verfügt. Doch die EU stellt in diesen Abkommen keinesfalls einen gleichberechtigten Partner dar, da die NATO über das erste Zugriffsrecht verfügt, die EU also nur eigenständig handeln kann wenn die NATO dies verabsäumt.<sup>303</sup>

„Prägend bleibt (...) die strategische Spannung zwischen Atlantizismus und Europäismus (...).“<sup>304</sup> Diese Spannung wird auch weiterhin bestehen bleiben. „Die multilaterale Verklammerung der EU mit der NATO als Kapazitätsspende wie auch mit der UNO als Legitimitätsspende wird für die ESVP politisch wie militärisch charakteristisch bleiben.“<sup>305</sup>

Ob sich die ESVP von der NATO emanzipieren wird, oder als ihr Anhängsel betrachtet wird, ist noch nicht absehbar. Die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003 gilt als Zeichen in Richtung einer geeinten

---

<sup>300</sup> Ebd., 353

<sup>301</sup> Ebd., S. 353-355

<sup>302</sup> Vgl. ebd., S. 360-361

<sup>303</sup> Vgl. ebd., S. 358-359

<sup>304</sup> Diedrichs (2008): S. 357 zit.n. Webber (2004): S. 8

<sup>305</sup> Diedrichs (2008): S. 353

Sicherheitspolitik der MS.<sup>306</sup> Ohne eine zunehmende Abgrenzung von der NATO und damit von den USA wird die EU nicht als internationaler Akteur wahrgenommen werden. Mit einer verbesserten Koordinierung und einer damit einhergehenden Ressourcenerweiterung wird die EU aber sicherlich selbstbewusster auftreten. Die intergouvernementale Struktur der ESVP innerhalb der GASP stellt dabei kein Hindernis dar. Wie auch die EPZ trotz informeller Strukturen zu einer schleichenden Anpassung der MS beitrug, wird auch die ESVP sanften Druck ausüben.

Dennoch wird sich in naher Zukunft an der Souveränitätswahrung der MS im Bereich der ESVP und der GASP nichts ändern. Es werden aber weiterhin „Möglichkeiten der Steuerung im Schatten des Intergouvernementalismus [ge]schaffen.“<sup>307</sup>

### 4.3. Weitere Dimensionen europäischer Außenpolitik

#### 4.3.1. Die Außenwirtschaftsbeziehungen

Bereits 1958 wurden im EWG-Vertrag einzelne handelspolitische Kompetenzen supranationalisiert und 1970 wurde die Handelspolitik gänzlich auf die EU-Ebene transferiert. Diese wird durch die „implizite Vertragsschließungskompetenz“ noch ausgeweitet, welche der EU ein Mandat für die Regelung jener Bereiche verleiht, die gemeinschaftsintern geregelt sind. Doch diese weit reichenden Kompetenzen gingen einigen Mitgliedsstaaten teils zu weit, womit der EuGH oft zur letzten Instanz wurde. Wie auch in anderen Bereichen der EU entschied der EuGH in der Regel eher integrationsfreundlich. Die Mitgliedsstaaten ließen sich jedoch im Vertrag von Nizza nicht mehr von einigen Einschränkungen abbringen. Zwar wurde die Gemeinsame Handelspolitik um einige Politikfelder erweitert, aber für diese galt eine Art „gemischte Zuständigkeit“ von EU und Mitgliedsstaaten. Diese „gemischte Zuständigkeit“ besagt das sowohl Einstimmigkeit vorliegen muss, als auch eine einzelstaatlichen Ratifizierung.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> Vgl. ebd., S. 357

<sup>307</sup> Ebd., S. 350

<sup>308</sup> Vgl. Monar (2006): S. 77-78

Die Gemeinsame Handelspolitik lässt sich in die Autonome und die Vertragliche Handelspolitik unterteilen. Erstere meint einseitige Handlungen der EG wie Anti-Dumping-Maßnahmen oder Handelssanktionen gegenüber Drittstaaten (z.B. Zimbabwe) im Rahmen der GASP. Zweiteres betrifft alle handelspolitischen Vereinbarungen mit Drittstaaten welche in der Regel durch Assoziierungs- und Kooperationsabkommen abgeschlossen werden, sowie Abkommen mit internationalen Organisationen, wie z.B. der WTO. Man kann hierbei ein Tandem von Kommission und Rat unterstellen. Die Kommission besitzt, wie in allen Bereichen der 1. Säule, ein Initiativrecht. Der Rat erteilt auf dieser initiativen Grundlage der Kommission einen Verhandlungsauftrag. Bei den Verhandlungen wird die Kommission von einem so genannten „Ausschuss nach Artikel 133“ begleitet. Dieser Ausschuss setzt sich aus nationalen Beamten zusammen. Der von der Kommission ausverhandelte Abkommensentwurf wird dem Rat zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorgelegt.<sup>309</sup>

Das Europäische Parlament hat auch in der Handelspolitik lediglich das Recht auf Unterrichtung. Nur in einigen Ausnahmefällen, wovon in der Praxis nur die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen von Bedeutung ist, muss das EP seine Zustimmung erteilen. Wie bereits zuvor erwähnt, obliegt es in machen Fällen dem EuGH über die Vereinbarkeit von Abkommen mit dem EU-Recht zu entscheiden.<sup>310</sup>

Der Ausschuss nach Artikel 133 wurde u.a. ins Leben gerufen, um Rat und Kommission zu einem einheitlichen Auftreten zu verhelfen. Das größte Problem besteht jedoch in der Handlungsvielfalt des Ausschusses. Durch die Ausweitung der Agenda der GASP, der WTO, sowie vermehrte bilaterale und multilaterale Beziehungen und vieles mehr, stößt der Ausschuss an seine Kapazitätsgrenze.<sup>311</sup>

#### 4.3.2. Die Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik kann ebenfalls als ein zentraler Aspekt der EU-Außenpolitik betrachtet werden. Bis zum Vertrag von Maastricht hatte die EG jedoch keine ausdrückliche entwicklungspolitische Zuständigkeit, sondern betrachtete diese als Teil der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Assoziierungs- und Kooperationspolitik. Entwicklungshilfe auf EU-Ebene wird jedoch ausdrücklich nur als ergänzend zur nationalstaatlichen gesehen. „Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der

---

<sup>309</sup> Vgl. Wessels (2008): S. 392-394

<sup>310</sup> Vgl. Ebd.

<sup>311</sup> Vgl. Murphy (2000). In: Christiansen/Kirchner (Hrsg.), S. 98-114

Entwicklungszusammenarbeit stellt eine Ergänzung der entsprechenden Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten dar.“<sup>312</sup> Hierin ändert auch der Reformvertrag nichts. Der Katalog der entwicklungspolitischen Maßnahmen ist vielschichtig. Er streckt sich von Handelspräferenzen über Darlehen der Europäischen Investitionsbank bis zur Katastrophenhilfe. Diese Instrumente gehen jedoch Hand in Hand mit grundlegenden menschenrechtspolitischen Bestimmungen für die Empfängerländer, die seit dem Cotonou-Abkommen in Kraft sind.<sup>313</sup>

Die Entwicklungspolitik unterliegt dem üblichen Instanzenzug innerhalb der EU. Die Kommission hat das Vorschlagsrecht, der Rat beschließt nach Anhörung des EP mit qualifizierter Mehrheit. Abkommen mit Drittstaaten bedürfen der Einstimmigkeit im Rat. Seit 2002 wird die Entwicklungspolitik im „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“ behandelt. Das EP hat über das Mitentscheidungsrecht bei Haushaltsfragen ebenfalls Einfluss auf entwicklungspolitische Prioritäten. Das wichtigste Mittel, das die EU in Hinblick auf die Entwicklungspolitik zur Verfügung hat ist der Europäische Entwicklungsfond (EEF), der jedoch gesondert vom EU-Haushalt ist, von den MS gespeist wird und sich somit dem Einfluss des EPs entzieht.<sup>314</sup>

Das Politikfeld Entwicklung ist in der Kommission auf zwei Generaldirektionen verteilt – die Generaldirektion für Entwicklung und die Generaldirektion für Humanitäre Hilfe (ECHO) - sowie Bestandteil von EuropeAid, wobei Letzteres die beiden Erstgenannten bei der Implementierung unterstützen soll. Die Kommission übernimmt v.a. eine Koordinierungsfunktion. Sie versucht die Programme der MS mit jenen der EU zu koordinieren, wobei selbst der zuständige Kommissar Louis Michel hierin eines der Hauptprobleme sieht.<sup>315</sup> Weiters ist die Kommission bekanntermaßen die Verhandlungsführerin mit Internationalen Organisationen und hat somit v.a. auf die Politik der WTO Einfluss.<sup>316</sup> Für die Arbeitsweise der Kommission in Drittstaaten nimmt die ständige Vertretung der Kommission eine zentrale Stellung ein. Wie Opietnik an Hand des Fallbeispiels Äthiopien zeigt organisiert sich diese entlang der Aufgabenbereiche, in diesem Fall der Entwicklungshilfe.<sup>317</sup> Zusammen mit dem Umstand, dass die Entwicklungshilfe zum Großteil über die Vertretungen der

---

<sup>312</sup> Opietnik (2008): S. 34, zit. n. BMZ (2006)

<sup>313</sup> Vgl. Tannous (2006). In: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), S. 116-119

<sup>314</sup> Vgl. Holz (2003)

<sup>315</sup> Vgl. Opietnik (2008): S. 73 zit. n. Nasshoven (2006)

<sup>316</sup> Vgl. ebd.

<sup>317</sup> Vgl. ebd., S. 74-77

Kommission in Drittstaaten abgewickelt wird, stellt die Kommission sicherlich den entscheidenden Akteur innerhalb der EU dar.

Wie bereits erwähnt, erfolgt die Finanzierung über den EEF und das EU-Haushaltsbudget. Ersteres dient der Finanzierung von Tätigkeiten im Rahmen des Cotonou-Abkommens (für die AKP-Länder). Aus Zweitem werden Projekte für alle anderen Länder finanziert.<sup>318</sup>

Trotz der zum Teil primärrechtlichen Verankerung der Entwicklungspolitik ist diese i.e.L. von den Mitgliedsstaaten abhängig. Das wichtigste Steuerungselement, der EEF, wird von Mitteln aus den Mitgliedsstaaten gespeist. Der intergouvernementale Charakter schlägt sich weiters in der Entscheidungsbefugnis des Rates nieder. Darüber hinaus unterhalten viele MS eine eigene Entwicklungspolitik, die oft ungenügend mit der der EU koordiniert ist.

#### 4.3.3. Die Nachbarschaftspolitik der EU

Die Osterweiterung 2004 und 2007 haben für die EU neue Grenzen zur Folge,?? die, wie die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) feststellt, nicht unbedingt mit einem Sicherheitsgewinn einhergehen.<sup>319</sup> Mit allen Staaten im Umkreis der EU außer mit Libyen und Weißrussland sind bereits Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in Kraft. Die Ziele für die Nachbarschaftspolitik sind in dem Strategiepapier von 2004 „Europäische Nachbarschaftspolitik“ festgelegt.

Die Erweiterungspolitik der EU zieht die Frage nach der Finalität der EU-Grenzen unmittelbar nach sich. Die Adressaten der Nachbarschaftspolitik sollen in den europäischen Binnenmarkt integriert werden ohne sie vor die Illusion einer Mitgliedschaft zu stellen.<sup>320</sup> Die ENP soll eine Alternative zum Beitritt darstellen, zumindest vorübergehend. Die ENP lässt sich auf zwei Regionen zusammenfassen, Osteuropa/Kaukasus und Mittelmeer (Russland verfügt über eine strategische Partnerschaft, die Türkei und die Länder des Westbalkans verfügen über eine

---

<sup>318</sup> Vgl. ebd., S. 53

<sup>319</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 240

<sup>320</sup> Vgl. ebd., S. 241

Beitrittsperspektive).<sup>321</sup> Man könnte durchaus soweit gehen und behaupten, die Erweiterung der EU wird mit der sicheren Aufnahme aller Länder des Balkans und der möglichen Aufnahme der Türkei beendet sein.

Die Aktionspläne die für jedes Land von der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem HR und anschließend vom Rat, erstellt werden, bieten jedoch nur denjenigen Ländern einen Anreiz EU-Standards zu übernehmen, wenn diese den EU-Beitritt ausschließen. Für Länder wie die Ukraine oder Moldawien bietet eine fehlende Beitrittsperspektive jedoch möglicherweise ein Hindernis für Reformen.<sup>322</sup>

Die Nachbarschaftshilfe umfasst Mittel und Ziele aus allen drei Säulen der EU. Doch auch in diesem Bereich dominieren die Mittel einer Zivilmacht, also i.e.L. ökonomische Hilfe und in einzelnen Fällen die Beitrittsperspektive. Die EU versucht also einerseits die Werte einer Zivilmacht zu exportieren um sich vor einem Import von Instabilitäten zu schützen.<sup>323</sup>

#### 4.4. Die Europäisierung der nationalen Außenpolitik: Beispiel Österreich

Ist die Außenpolitik eine der letzten Bastionen nationaler Souveränität wie dies Wimmer konstatiert<sup>324</sup> oder bereits informell supranationalisiert?

„Foreign Policy goes right to the heart of what it means to be a sovereign state. The wonder is that we manage to develop common positions on as many issues as we do.“<sup>325</sup>

„Europeanization is currently a 'fashionable' term (...).“<sup>326</sup> Nicht jede Veränderung kann der Europäisierung angelastet werden. Um die Veränderung der Außenpolitik der MS bewerten zu können muss eine Trennung vorgenommen werden zwischen der institutionellen Integration, einem verstärkten Koordinationsbedarf und der Sozialisation der nationalen Beamten auf der Einen – also den Folgen der

---

<sup>321</sup> Vgl. Lippert (2007). In: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), S. 163-167

<sup>322</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 243-244

<sup>323</sup> Vgl. ebd., S. 245-248

<sup>324</sup> Wimmer (2000): S. 91

<sup>325</sup> Patten, Chris zit. in Timothy Garton Ash: „Europe Has One Voice. And Another and Another,“ New York Times, September 22, 2002 zit. in Thornton (2002): S. 10

<sup>326</sup> Pomorska (2007): S. 26

Europäisierung – und den Veränderung im internationalen System hervorgerufen durch die Globalisierung auf der anderen Seite.<sup>327</sup>

Für das Konzept der Europäisierung<sup>328</sup> liegen bereits viele Definitionen vor. Alecu de Flers fasst diese nach Radaelli zusammen als

„a set of processes through which the EU political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.“<sup>329</sup>

Während in den meisten Politikfeldern eine vertikale Vorstellung zur Europäisierung vorherrscht, also nationale Anpassung auf Grund von Druck durch die EU, trifft auf die Außenpolitik eher ein horizontaler Zugang zu. Die Europäisierung erfolgt also nicht durch up-loading von nationaler Politik auf die EU Ebene und down-loading von EU-Anforderungen, sondern vielmehr in einer Interaktion zwischen den MS im Rahmen der GASP, also durch kollektives Lernen und Sozialisationsprozesse.<sup>330</sup>

Smith zeigt an Hand von drei Beispielen, dem Konflikt im Mittleren Osten, dem Apartheidregime in Südafrika und zur Non-Proliferation, wie sich nationale Positionen durch die Konsultation im Rahmen der EPZ/GASP veränderten. Dieser Prozess ist erst seit der Gründung der EPZ zu beobachten. Dabei kam es nicht zu einem Kompromiss im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners, sondern sowohl kleine wie auch große MS, die zum Teil den Status quo bevorzugten, schlossen sich der „Brussels consensus-building maschine“<sup>331</sup> an. Die Beispiele illustrieren wie sich nationale Position selbst innerhalb derselben Regierung oft zum selben Zeitpunkt angleichen oder sich v.a. bei kleineren Ländern erst formierten. Es kann jedoch kein Unterschied zwischen kleinen und großen MS festgemacht werden da beide zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Themen die leadership-role eines anderen MS oder der Kommission anerkannten.<sup>332</sup>

Während diese drei Beispiele klar als Erfolg der gemeinsamen Außenpolitik der MS gewertet werden können, ist eine Erfolgsbewertung im Bereich der Außenpolitik i.d.R. nur schwer durchführbar. Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Integration der EU kann der Erfolg der Außenpolitik nur begrenzt an Hand fester Kriterien festgemacht

---

<sup>327</sup> Vgl. ebd., S. 26-30

<sup>328</sup> Nicht zu verwechseln mit europäischer Integration, also die Entwicklung von supranationalen Institutionen und der Prozess in dem Staaten ihre Souveränität zusammenfassen (siehe Alecu de Flers S. 25 Anm. 32)

<sup>329</sup> Alecu de Flers (2007): S. 24 zit. n. Radaelli (2000)

<sup>330</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 23-26

<sup>331</sup> So ein Interviewpartner von Smith (2004): S. 116

<sup>332</sup> Vgl. Smith (2004): S. 114-122 u. Smith (1998): S. 311-312

werden, da die positive Integration entlang einer abstrakten Zielsetzung stattfindet, wie der Verbreitung von Menschenrechten, und daher keinen Endpunkt aufweist.<sup>333</sup>

Als größter Misserfolg und zugleich auch Beweis für nach wie vor nationale Vorbehalte gegenüber einer Souveränitätsbeschränkung in der Außenpolitik gilt der Irakkrieg 2003. Crowe führt dies darauf zurück, dass das Thema Irak in den Jahren bevor es zum Kriegsausbruch kam nie auf der Agenda der GASP stand, sondern v.a. im UN-Sicherheitsrat behandelt wurde. Alle Erfolge die der Integrationsprozess der GASP aufzuweisen hat müssen auch einer Krisensituation standhalten und nicht durch unvorhergesehene „events, dear boy, events“<sup>334</sup> in Frage gestellt werden. Dies ist v.a. auf einen Mangel an leadership zurückzuführen. Crowe plädiert für ein Konzept der „leading group“, die unter Einbindung der EU-3 und dem HR eine Führungsrolle einnehmen sollten. Im Verhältnis zur USA bedeutet dies, dass die EU nur dann geschlossen handelt wenn die USA nicht involviert sind.<sup>335</sup>

In diesem Abschnitt werden die Veränderungen dargestellt die sich im österreichischen Außenministerium seit dem EU-Beitritt und seit der Integration in die EPZ bzw. GASP ergeben haben. In weiterer Folge wird auch auf die zu erwarteten Veränderungen durch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon eingegangen. Dies wird sowohl durch eine Darstellung ausgewählter Literatur erfolgen sowie durch qualitative Interviews mit Mitarbeitern des österreichischen Außenministeriums.

#### 4.4.1. Veränderung in der österreichischen Außenpolitik

An Hand der Veränderungen, die das österreichische Außenministerium vornahm, lässt sich auf die Außenpolitik Österreichs im Ganzen schlussfolgern.

Die augenscheinlichste Veränderung ist die Namensänderung 2007 in „Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten“ (BMeiA). Damit wurden europäische von Angelegenheiten außerhalb Europas getrennt. Der EU-Beitritt 1995 hatte die Einführung einer neuen Abteilung II.1. „Sicherheitspolitische Angelegenheiten, GASP, Grundsatzfragen“ zur Folge, die vom Europäischen Korrespondenten geleitet wird. Dieser übersieht alle GASP Angelegenheiten.<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> Vgl. Smith (2004): S. 101

<sup>334</sup> So Harold Macmillan, Britischer Premierminister

<sup>335</sup> Vgl. Crowe (2006): S. 107-114

<sup>336</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 179-185

Im Vorfeld des EU-Beitritts herrschten innerhalb der MS und der Kommission Zweifel, ob neutrale Staaten effektiv an der GASP teilnehmen könnten. Besonders die Frage der wirtschaftlichen Sanktionen, die im Widerspruch zum Neutralitätsgesetz stehen, stand dabei im Mittelpunkt. Dies veranlasste Österreich seine Neutralitätsauffassung zu modifizieren indem im Zuge des Beitritts ein Zusatz im Bundes-Verfassungsgesetz eingeführt wurde, der auch solche Sanktionen möglich macht.<sup>337</sup>

Abgesehen von diesen strukturellen Veränderungen hatte die Eingliederung in die GASP-Struktur auch Einfluss auf die organisatorische Arbeitsweise des BMeiA. So musste der Arbeitszeitplan an jenen der GASP angepasst werden, was zu einer Beschleunigung der außenpolitischen Vorgänge führte.<sup>338</sup>

Seit dem EU-Beitritt hat Österreich fast alle seine außenpolitischen Interessen im Rahmen der GASP verfolgt.<sup>339</sup> Österreich verzichtete z.B. auf eine eigene Stellungnahme zum Thema Dafur und schloss sich einer joint declaration der EU an. Es wurde also auf eine medienwirksame Stellungnahme verzichtet um ein einheitliches Auftreten der EU zu gewährleisten. Dies wurde in dieser Form sogar dem österreichischen Parlament durch den Außenminister mitgeteilt. I.d.R. kommt Österreich jedoch gar nicht in die Versuchung einen Kompromiss zu verhindern da Österreich „hardly ever outside the mainstream“<sup>340</sup> liegt. Es war für Österreich auch kein großes Hindernis sich in die „acquis politique“ der GASP einzufügen, da die meisten Ziele der EPZ/GASP bereits mit den österreichischen Positionen übereinstimmten.<sup>341</sup>

Österreich schließt sich also im Zweifel der Mehrheit der MS an. Dies scheint u.a. eine Folge eines Art Gruppenzwangs oder einer Gruppensolidarität innerhalb der GASP-Arbeitsgruppen zu sein, was großen Einfluss auf die österreichischen Akteure des Außenministeriums entfacht. Die Mitarbeiter befinden sich in einem regelmäßigen Austausch mit Kollegen aus anderen MS, oft auch in einem informellen Rahmen.<sup>342</sup>

---

<sup>337</sup> Vgl. Ebd. S. 198-199

<sup>338</sup> Vgl. Der Großteil der folgenden Zeilen basiert auf Interviews durchgeführt durch Alecu de Flers (2007). Durch die Anonymisierung und die Vielzahl der Interviewpartner wird darauf verzichtet jede Textstelle genau einem Interviewpartner zuzuordnen. Es wird daher lediglich auf Alecu de Flers (2007) verwiesen.

<sup>339</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 196

<sup>340</sup> Ebd., S. 192

<sup>341</sup> Vgl ebd. S. 192-196

<sup>342</sup> Vgl. ebd.

Lediglich wenn man die Erweiterungspolitik der Außenpolitik zuschreibt, vertrat Österreich teils konträre Meinungen zur Mehrheit der MS und verfolgte diese Positionen auch vehement (z.B. Beneš-Dekrete, Temelin, Türkei-Beitritt).<sup>343</sup>

Die Einbindung in die GASP brachte eine enorme Erweiterung des Aufgabenbereichs mit sich. Der ständige Informationsaustausch durch das COREU-System brachte Österreich den Vorteil auch über Teile der Welt informiert zu werden die vor dem Beitritt nicht abgedeckt waren. Auch die beiden EU-Präsidentschaften brachten eine enorme Arbeitsbelastung mit sich, wobei der Gestaltungsspielraum erheblich kleiner ist als vielfach angenommen.<sup>344</sup> Österreich ist also durch die GASP mit Fragen zu Teilen der Welt konfrontiert die zuvor nicht im Mittelpunkt standen<sup>345</sup>, „(...) thus, there has been a globalisation of it`s foreign policy.“<sup>346</sup> Dies führte zu folgenden Szenario:

„(...) in areas where Austria does not have concrete primary national interests (...) the plain and simple fact is Austrian foreign policy takes place in the framework, of the CFSP, thus, so to speak, an Austrian foreign policy outside of this framework (...) in many world regions virtually does not exist.“<sup>347</sup>

Am besten lassen sich die Auswirkungen des EU-Beitritts im Abstimmungsverhalten Österreichs in der UN beobachten. Die UN war bekanntermaßen Österreichs wichtigstes außenpolitisches Forum bis zum EU-Beitritt. Seit den 1970er Jahren vertritt Österreich meistens dieselbe Position der EU, sofern diese im Konsens handelte.<sup>348</sup> Wenn die EU lediglich eine Mehrheitsentscheidung zustande brachte, bei kontroversiellen Themen die als „recorded vote“ bezeichnet werden, wich die österreichische Position erheblich mehr ab als der Durchschnitt der MS (dies lag in einem hohen Maß an der Neutralität).<sup>349</sup> Nicht unmittelbar nach dem Beitrittsantrag aber dennoch in einem zunehmenden Maße, näherte sich Österreich der Mehrheit der MS an. Seit dem Beitritt liegt Österreich meist unter dem Durchschnitt der Abweichung der MS.<sup>350</sup>

---

<sup>343</sup> Vgl. ebd., S. 201-205

<sup>344</sup> Vgl. ebd., S. 216-220

<sup>345</sup> Für weitere Beispiele aus anderen MS siehe Smith (2004): 114-115

<sup>346</sup> Alecu de Flers (2007): S. 197

<sup>347</sup> Ebd.

<sup>348</sup> Vgl. ebd., S. 206 zit. n. Luif (1995): S. 283-284

<sup>349</sup> Siehe ebd., Grafik 13, S. 208

<sup>350</sup> Vgl. ebd., S. 205-209

Dennoch resümiert Höll, dass Österreich vom EU-Beitritt im Allgemeinen „außen-, sicherheits- und außenwirtschaftspolitisch erheblich profitiert hat.“<sup>351</sup> Österreich ist es jedoch nicht gelungen sich entscheidend in die EU-Institutionen einzufügen, da oft kein inner-österreichischer Konsens herrschte. Die Frage der Europäisierung der österreichischen Außenpolitik beantwortet Höll ambivalent. Einerseits fand durch die institutionelle Eingliederung in die GASP zweifellos eine Europäisierung statt, in der die österreichische Außenpolitik nur mehr ein Teil der GASP darstellt, andererseits führte dieser Prozess zu keiner erhöhten Konsensbereitschaft der österreichischen Parteien.<sup>352</sup>

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Teilnahme an der GASP zu einer Abnahme der nationalstaatlichen Außenpolitik führte. Dies zeigt sich besonders im Abstimmungsverhalten Österreichs bei der UN.<sup>353</sup> Ob dies gleichzusetzen ist mit einem Bedeutungsverlust der österreichischen Außenpolitik innerhalb des internationalen Systems ist nicht eindeutig. So weisen Gärtner/Höll/Luif darauf hin, dass Österreich als Teil eines globalen Akteurs wahrgenommen wird, was zu einer Aufwertung führte.<sup>354</sup> Wenn österreichische Interessen in den multilateralen Rahmen der GASP eingebettet werden, erhalten diese eine erhebliche Aufwertung.<sup>355</sup> Da Österreich von der Wichtigkeit der GASP und einem einheitlichen Auftreten der EU überzeugt ist, spricht man sich sogar für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der GASP aus und möchte die Rolle der Kommission stärken.<sup>356</sup>

#### 4.4.2. Die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Im Folgenden sollen die Interviews mit Mitarbeiter A und Mitarbeiter B, beide im BMeiA in Wien tätig, analysiert werden. Genauer gesagt, sollen hier einerseits die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die österreichische Außenpolitik beschrieben werden – unter der Annahme, dass in der bestehenden Form ratifiziert wird. Es wird davon ausgegangen, dass die wesentlichen Teile des Reformvertrags, selbst in einer Art „Mini-Vertrag“ bestehen bleiben und es nur eine Frage der Zeit ist bis die

---

<sup>351</sup> Höll (2002). In: Neisser/Puntscher-Riekmann (Hrsg.), S. 389

<sup>352</sup> Vgl. ebd.,

<sup>353</sup> Vgl. ebd. zit. n. Luif (2002)

<sup>354</sup> Alecu de Flers (2007): S. 281 zit. n. Gärtner/Höll/Luif (2005): S. 11

<sup>355</sup> So konnte z.B. Belgien die GASP als Mittel für die eigene Außenpolitik gegenüber der Region „Afrikanische Große Seen“ nutzen. Siehe Nasra (2008)

<sup>356</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 281 zit. n. Kehrer (2000): S: 10ff

Ratifizierung vollendet ist.<sup>357</sup> V.a. die wesentlichen Teile des Reformvertrags zur Außenpolitik sind mehrheitlich unumstritten und wurden mit Ausnahme der Namensänderung für den EU-Außenminister schon vom Verfassungsvertrag übernommen.

Mitarbeiter B betont die verstärkte Koordinierungsfunktion des BMeiA seit dem EU-Beitritt. Das BMeiA stellt zunehmend eine Informationsschnittstelle zwischen den Organen der EU und den österreichischen Fachministerien dar. Da die Vereinigung all dieser Funktionen oft schnelle Entscheidungen voraussetzt, sind die Entscheidungsfindungsprozesse jetzt viel schneller als vor dem EU-Beitritt.

In diesem Sinne hat der EU-Beitritt Österreichs einerseits zu einer Vergrößerung der mit EU-Fragen betrauten Abteilung (hin zur Sektion) und zu flacheren Hierarchien mit beschleunigter Entscheidungsfindung geführt.

Bezüglich des Vertrags von Lissabon betonte Mitarbeiter A, dass es zu keiner völligen Vergemeinschaftung kommen wird, dass das Gravitationszentrum aber sicherlich weiter von den Hauptstädten nach Brüssel verlagert werden wird. Deswegen verglich er den Bereich der Außenpolitik und vor allem die Rolle des EAD und des Hohen Vertreters für Außenpolitik mit Schengen, da auch dieser Bereich zunächst den Kompetenzen der Mitgliedsstaaten oblag und erst danach vergemeinschaftet wurde. Das folgende Zitat ist für seine Argumentation besonders plakativ:

„Durch den Europäischen Außenminister (...) der jetzt einen anderen Titel aber de facto diese Funktion hat, und durch eine noch stärkere Koordinierung durch den EAD ist das sicher ein großer Schritt in Richtung Vergemeinschaftung.“ (Mitarbeiter A)

Mitarbeiter B wollte zwar keine Wertung des Vertrags von Lissabon vornehmen, erwähnte aber in einem anderen Zusammenhang, dass der Vertrag mehr Löcher habe, als zunächst erwartet. Da die Details über die Beschaffenheit des EAD noch ausgehandelt und ausgearbeitet werden müssen, gehört auch der EAD zu den „Löchern“ des Vertrages.

An der Arbeit des BMeiA in Wien wird es durch den Vertrag von Lissabon wahrscheinlich kaum zu Änderungen kommen. Obwohl der Vorsitzende des PSK laut Mitarbeiter A dann aus dem EAD kommen würde, würden die Meinungen der Mitgliedsstaaten weiterhin über die eigenen Vertreter im PSK einfließen. Eventuell könnten auch Zusatzinformationen vom EAD berücksichtigt werden, wenn der RAA

---

<sup>357</sup> Vgl. Böhm (2008) u. Moravec (2008)

vorbereitet wird. Zwar wird „die Rolle des EAD, welcher den Rat mit Informationen füttert, verstärkt werden“ (Mitarbeiter A), aber trotzdem wird das BMeiA den Außenminister selbst unterrichten.

Demgegenüber ging Mitarbeiter B auf das durch den Vertrag von Lissabon veränderte Institutionengeflecht ein. Eine für die Mitgliedsstaaten wichtige und noch ungeklärte Frage stellt sich laut Mitarbeiter B in Bezug auf die Vorbereitung und Koordinierung des Europäischen Rates, für die bis jetzt der RAA zuständig war.

#### 4.5. Die Zukunft der EU-Außenpolitik

Andreatta unterscheidet vier unterschiedliche Szenarien für die Rolle der EU in der Welt. Die ersten beiden sehen die EU als einen unabhängigen Akteur, der jedoch echte Außenpolitik nur als Staat vollziehen kann. Dies ist ohne eigenes Militär nicht möglich. So verweist die erste Theorie auf die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf das Innenverhältnis der EU und sieht diese auf dem Weg zum „Superstaat“. Diese neofunktionalistische Perspektive verweist auf andere Politikfelder wo die MS bereits all ihre Souveränität aufgegeben haben (z.B. Geldpolitik). Andererseits verweist Galtung auf die Außenperspektive der EU. Demnach ist die EU eine „superpower in the making“<sup>358</sup>. Wenn man die Indikatoren der einzelnen MS zusammen nimmt ist die EU bereits eine Großmacht.

Die dritte Theorie beschäftigt sich wie die erste mit den internen Verhältnissen der EU, also mit den Beziehungen zwischen den MS und sieht diese als Friedensprojekt, als „pluralistic security community“<sup>359</sup>. Die vierte und letzte Theorie ist gleichzeitig auch die Bedeutendste. Diese sieht die EU als Institution die die Außenpolitik der MS beeinflusst und einen Einfluss auf das internationale System ausübt. Das Konzept der „civilian power“, wonach die EU in einem nicht-realistischen Sinne auf soft power setzt, fällt in diese Kategorie.<sup>360</sup>

---

<sup>358</sup> Andreatta (2005): S. 35 zit. n. Galtung (1973)

<sup>359</sup> Andreatta (2005): S. 34-35 zit. n. u.a. Hassner (1968)

<sup>360</sup> Vgl. Andreatta (2005): S. 33-35

#### 4.5.1. Das Streben nach Kohärenz

„ (...) COREPER is paralleled [in Cotounou Belangen] by the ACP Committee of Ambassadors, and together they meet in the APC-EU Committee of Ambassadors. ,The Council of Ministers is paralleled by the ACP Council of Ministers and together they meet in the ACP-EU Council of Ministers. The Secretariat of the Council has ist counterpart – the ACP Secretariat. The European Parliament has ist counterpart – the ACP Parliamentary Assembly – and they meet in the ACP-EU Parliamentary Assembly. (...)“<sup>361</sup>

Diese Zitat veranschaulicht en dringenden Handlungsbedarf im außenpolitischen Auftreten der EU.

Seit dem „Dokument über eine europäische Identität“ vom EU-Gipfel der damals noch EU-9 in Kopenhagen 1973 besteht der Wunsch in der Außenpolitik mit einer einheitlichen Stimme zu sprechen. Dieser Wunsch findet sich seit damals in allen EU-Verträgen wieder.<sup>362</sup>

Bevor die Schwierigkeiten für ein kohärentes Auftreten dargestellt werden, muss kurz die zunehmende Koordinierung im Rahmen der UN in Erinnerung gerufen werden. Mit der Gründung der EPZ näherten sich die MS in den meisten Themen die in der UN behandelt wurden an. So fielen 1998 82,1% der Entscheidungen im Konsens. Darüber hinaus ist ein Nicht-Konsens relativ, da oft nur ein Land abweichender Meinung, die EU also uneiniger erschien als sie eigentlich ist.<sup>363</sup>

Um die Kohärenz im außenpolitischen Auftreten zu gewährleisten muss diese auf drei Ebenen gegeben sein – institutionell, horizontal und vertikal.

Ersteres beruht auf den unterschiedlichen Ansätzen der beiden außenpolitischen Hauptakteure, Rat und Kommission, zu außenpolitischen Problemen. Jede Vertragsänderung, allen voran die Einführung der neuen Institution des HR im Vertrag von Amsterdam, der der GASP ein Gesicht und eine Stimme geben sollte, kann vor dem Problem der Kohärenz gesehen werden. Der HR könnte theoretisch Kissingers Anruf entgegennehmen: „When I want to speak to Europe, whose number do I call?“<sup>364</sup> Im Gegensatz zur horizontalen Kohärenz, besteht das Problem nicht in einer unterschiedlichen Zielsetzung sondern in unterschiedlichen Lösungsansätzen.<sup>365</sup> Wie

---

<sup>361</sup> Henrikson (2006): S. 14 zit. n. persönlichen Gesprächen mit Michael Lake, Kommissionsvertreter in Südafrika

<sup>362</sup> Vgl. Smith (2004): S. 128, Anm. 34

<sup>363</sup> Vgl. ebd., S. 115

<sup>364</sup> Walker (2001), S. 73 zit. n. Henry Kissinger

<sup>365</sup> Vgl. Nuttall (2005). In: Hill/Smith (Hrsg.), S. 98-103

schwierig ein kohärentes Auftreten auf dem internationalen Verhandlungsparkett sein kann, zeigt das Zusammenspiel von Rat und Kommission im „Ausschuss nach Artikel 133“ (siehe Außenwirtschaftsbeziehungen), wobei in der Außenwirtschaftspolitik Kohärenz durchaus attestiert werden kann.

Wie ebenfalls in den vorherigen Abschnitten erläutert, streckt sich die Außenpolitik der EU über viele Bereiche. Dies deutet selbstverständlich auf die Notwendigkeit von horizontaler Kohärenz hin, also der Abstimmung aller Politikfelder in ihrer Außenwirkung. Der RAA hat sein Monopol für außenpolitische Weichenstellungen verloren. Die anderen Räte sind an Entscheidungen des RAA, geführt von den jeweiligen Außenministern nicht gebunden. Lediglich der COREPER kann zur Kohärenz zwischen den Politikbereichen beitragen.<sup>366</sup> Als Beispiel für eine deutliche Inkonsistenz zwischen Politikbereichen gelten die beiden Bereiche der Entwicklungs- und Agrarpolitik. Auf der einen Seite investiert die EU Milliarden in Entwicklungshilfsprojekte um auf der anderen Seite die örtliche Produktion in Staaten der Dritten Welt mit dem Export der europäischen Überschussprodukte zu zerstören bzw. den Import von diesen Produkten mit hohen Schutzzöllen zu belegen.

Vertikale Kohärenz, die oft die institutionelle Kohärenz einschließt (so Fröhlich<sup>367</sup>), spricht die Notwendigkeit gemeinsamer Ziele von MS und EU an. Die einzige Lösung für dieses Problem wäre eine völlige Supranationalisierung der Außenpolitik.<sup>368</sup> Wie in Abschnitt 4.4. am Beispiel der österreichischen Außenpolitik gezeigt, kommt es zwar nicht zu einer völligen Supranationalisierung aber Österreich als MS versucht eine vertikale Kohärenz zu gewährleisten, indem es Außenpolitik vorwiegend im Rahmen der GASP verfolgt.

Wie das Abstimmungsverhalten der MS in der UN nahe legt nähern sich die MS zunehmend in ihren außenpolitischen Vorstellungen an.

„Europeans are gradually coming to view an increasing number of international problems in the same way, and the degree of divergence between Member States positions has narrowed.“<sup>369</sup>

Trotz der zahlreichen und folgenschweren Uneinigkeit in Bosnien oder Irak kam der Integrationsprozess der GASP nicht zum Stillstand.<sup>370</sup>

---

<sup>366</sup> Vgl. Nuttall (2005): S. 103-106

<sup>367</sup> Fröhlich (2008): S. 135-137

<sup>368</sup> Vgl. Nuttall (2005): S. 106-108

<sup>369</sup> Alecu de Flers (2007): S. 80 zit. n. Hill (1997): S. 9

Der Vertrag von Lissabon versucht einmal mehr für mehr Kohärenz in der Außenpolitik zu sorgen. Dies wird im Folgenden dargestellt.

#### 4.5.1.1. Der Vertrag von Lissabon

Wie bereits erwähnt, machte es ein durch das Ende des Kalten Krieges verändertes internationales Umfeld nötig ein neues Regelwerk zu formulieren. Somit wurde die EPZ durch die GASP im Vertrag von Maastricht abgelöst. Auf Grund zahlreicher Faktoren kamen die Entscheidungsträger der EU zu dem Schluss, dass auch der Vertrag von Nizza keine geeignete Antwort für die Zukunft der Union ist. Der Verfassungsvertrag sollte die Basis für ein kohärenteres außenpolitisches Auftreten sein, dessen Inhalt in diesem Punkt auch im Vertrag von Lissabon wieder zu finden ist.

Der Vertrag von Lissabon versucht durch die Trennung des RAA in einen Rat für Allgemeine Angelegenheiten, worin die Außenminister zuständig sind für die Planung der Ratstagungen und somit für Kohärenz zwischen diesen, und einen Rat für Auswärtige Angelegenheiten, geleitet vom HR, zu einer Verbesserung zu führen. Obwohl die Säulenstruktur ebenfalls obsolet wird, bleibt der Intergouvernementale Charakter der GASP bestehen.

Der Vertrag von Lissabon sieht für den HR folgende Aufgaben und Bestimmungen vor (Art. 9e): Der ER ernennt (oder entlässt) den HR mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten. Der HR leitet im Auftrag des Rates sowohl die GASP wie auch die ESVP. Er führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und er ist gleichzeitig einer der Vizepräsidenten der Kommission und sorgt für die Kohärenz im auswärtigen Handeln der Union. Innerhalb der Kommission ist er für den Bereich der Außenbeziehungen und für die Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns verantwortlich. Weiters ist in Art. 13a festgelegt, dass er im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten führt und die Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen vertritt. Außerdem wird er von einem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt.

„Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der

---

<sup>370</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 80-81

Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission.“<sup>371</sup>

Des Weiteren beinhaltet der Reformvertrag einige „kosmetische Änderungen“, welche die EU als einen geschlossenen Akteur wirken lassen sollen. Die Delegationen der Kommission in Drittstaaten und Internationalen Organisationen werden von „Delegationen der Kommission“ zu „Delegationen der Union“ umbenannt. Außerdem ist im Vertragstext nicht mehr die Rede von angenommenen Beschlüssen und gemeinsamen Aktionen durch den Rat sondern durch die Union.<sup>372</sup>

In Art.21 wird die weiterhin nur sekundäre Rolle des EP in Bezug auf die GASP verdeutlicht.

Im Schlussakt gibt es jedoch wichtige Klarstellungen, welche keinen Zweifel an der Intention der Mitgliedsstaaten lassen, keine ihrer Kernkompetenzen abgeben zu wollen.

„Zusätzlich zu den in Artikel 11 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union genannten besonderen Regeln und Verfahren betont die Konferenz, dass die Bestimmungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zum Auswärtigen Dienst, die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nicht berühren. Die Konferenz stellt ferner fest, dass der Kommission durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden und dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern.“<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> Vertrag von Lissabon: Art. 13a (3)

<sup>372</sup> Vgl. Vertrag von Lissabon: Art. 20

<sup>373</sup> Vertrag von Lissabon: Schlussakte Punkt 14

#### 4.5.2. Soft vs. Hard Power: Die EU am Scheideweg?

Welchen Weg sollte die EU in ihrer außenpolitischen Zielsetzung nun einschlagen. Soll sie sich vermehrt auf militärische Stärke konzentrieren, also auf hard-power oder ihre „weichen“ Formen der Machtausübung forsieren?

##### 4.5.2.1. Soft power

Joseph Nye prägte bereits 1990 den Begriff *soft power*.

„Soft power lies in the ability to attract and persuade rather than coerce“ und „hard power (...) grows out of a country’s military and economic might. Soft power arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideas, and policies.“<sup>374</sup>

Dies ist jedoch nicht zu verwechseln mit der Verbreitung von Demokratie. Dieser Neo-Wilsonianismus übersieht die Wichtigkeit von Institutionen die das Gefühl der Mitentscheidung vermitteln.<sup>375</sup> Hard Power ist den Anforderungen der Globalisierung nicht gewachsen. Das veränderte internationale Umfeld macht es selbst für die größte Supermacht seit Rom, die USA, unmöglich die wichtigsten internationalen Ziele zu erreichen.<sup>376</sup>

Während früher Geographie, Bevölkerung und Rohstoffe wichtige Voraussetzungen waren um Macht auszuüben, sind heute Technologie, Bildung und wirtschaftliche Entwicklung notwendig. Der traditionelle Weg der Macht über Krieg birgt unverhältnismäßig hohe Kosten mit sich. Kultur, Ideologie und die Institutionen eines Staates können mehr zur Macht eines Landes beitragen als klassische Methoden von hard power. Dadurch lassen sich die Einstellungen von anderen Staaten verändern. Als Beispiele für die Rolle einer Kultur nennt Nye die Attraktivität der amerikanischen Kultur in weiten Teilen der Welt.<sup>377</sup> Als jüngstes Beispiel für eine mangelhafte Ausführung von public diplomacy führt Zaharna Joseph Nye an, welcher zeigt, dass die public diplomacy der USA im arabischen Raum wenig Erfolg versprechend war. Eine public diplomacy Kampagne hätte die Stimmung gegenüber dem Einsatz von hard power (Krieg im Irak) durch die USA anders erscheinen lassen können. Die

---

<sup>374</sup> Nye (2003): S. 66

<sup>375</sup> Vgl. ebd., S. 67

<sup>376</sup> Vgl. ebd., S. 72

<sup>377</sup> Vgl. Nye (1990)

Schwierigkeit liegt auch darin, “[that] soft-power resources [are] slower, more diffuse, and more cumbersome to wield than hard-power resources.”<sup>378</sup>

Macht wird also nicht mehr von Ressourcen abhängen, sondern von der Möglichkeit das Verhalten anderen Staaten zu beeinflussen, sowie das politische Umfeld an sich. Durch die voranschreitende Komplexität des internationalen Umfelds wird es für einen Staat schwieriger werden dieses zu kontrollieren, die Streuung der Macht wird breiter. Seit den 1970er Jahren gewinnt das internationale System an Interdependenz durch eine Vielzahl neuer, nicht-staatlicher Akteure. Dadurch stößt die traditionelle Auffassung des internationalen Systems, das nur Staaten als Akteure sieht, an seine Grenzen.<sup>379</sup>

So zeigt beispielsweise Zaharna, dass NGOs wesentlich erfolgreicher sind als Nationalstaaten, soft power anzuwenden. Er führt dies auf die neue Art der Kommunikation zurück – weg von den traditionellen Kommunikationswegen über Massenmedien, die v.a. Staaten wählen, hin zu neuen Technologien wie das Internet. Public diplomacy über Massenmedien ist zum Scheitern verurteilt, da die Information von einem Verfasser aufbereitet wird, der in einem bestimmten kulturellen Kontext eingebettet ist, die Information via Massenmedien aber kulturelle Grenzen überschreitet und somit kontraproduktiv sein kann. Zaharna führt auch Deibert<sup>380</sup> an, der in jedem Technologiewechsel Gewinner und Verlierer ausmacht. So wie der Buchdruck dem Nationalstaat zu seinem Siegeszug verhalf, werden die neuen grenzüberschreitenden Kommunikationsformen neue Gewinner und Verlierer mit sich bringen.<sup>381</sup>

#### 4.5.2.2. Die EU als Zivilmacht

“The EU is not a superpower in the traditional sense, and does not cherish the ambition to become one.”<sup>382</sup>

Die EU-25 bestreiten zusammengenommen 55% des Entwicklungspolitikkudgets der UN, 40% der Kosten für Peacekeeping Missionen und ist mit 26 Mrd. der größte Geber in der Entwicklungspolitik. Pfetsch bezeichnet daher

---

<sup>378</sup> Ebd., S. 213-214 zit. n. Nye (2004)

<sup>379</sup> Vgl. Ebd.

<sup>380</sup> Siehe Deibert (1997)

<sup>381</sup> Vgl. Zaharna (2007)

<sup>382</sup> Patten (2001). In: Guttman (Hrsg.)

die EU als Zivilmacht nach der Definition Maulls<sup>383</sup>. Eine Zivilmacht beschränkt sich auf nachhaltige Entwicklung und übt militärische Gewalt nur unter dem Dach moralischer Legitimität der UN oder zur Selbstverteidigung aus. Außerdem beschränkt sie sich auf die Nachbarländer. Laut Pfetsch passt die ESVP jedoch nur bedingt in dieses Konzept.<sup>384</sup> Angesichts der geographischen Erweiterung des außenpolitischen Aktionsrahmens der EU sowie die Erweiterung des Instrumentariums, kann die EU eher mit dem Konzept „soft power plus“ beschrieben werden.<sup>385</sup> Weitere Bezeichnungen für die auswärtige Auffassung der EU sind ‚ziviler Handelsstaat‘ (Rittberger) ‚Weltmacht anderen Typs‘ (Verheugen) ‚kosmopolitisches Empire?‘ (Beck) und ‚sanfte Weltmacht‘. Allen Konzepten gemeinsam ist jedoch der sekundäre militärische Charakter und die Überzeugung der EU, mit dem europäischen Erfolgsmodell der Integration, ein Vorbild für andere Regionen zu sein und dieses zu exportieren.<sup>386</sup>

Während sich die EU als Friedensprojekt etabliert hat (die Frage ob dies ausschließlich der Verdienst der NATO ist, die unter der Führung der USA eine Schutzschirm über Europa gelegt haben, ist nicht Aufgabe dieser Arbeit) , sozusagen die Anarchie überkommen hat, kann dies von Weiten Teilen der Welt nicht behauptet werden.<sup>387</sup>

Die Gründung der ESVP kann sicherlich als Schritt zu einer eigenständigen Sicherheitspolitik gesehen werden. Doch wie bereits weiter oben erwähnt fällt die EU derzeit noch weit hinter die eigenen Ansprüche zurück. Eine deutliche Emanzipation von der NATO scheint nicht in Sichtweite. Es stellt sich jedoch die Frage ob dies überhaupt angestrebt werden sollte?

Moravcsik betont die gegenseitige Abhängigkeit der USA und Europa. „Europe needs American military might; Amerika needs European civilian power.“<sup>388</sup> Der derzeitige Schwerpunkt der ESVP auf humanitäre Aspekte scheint diese Rolle zu bestätigen. Kagan analysiert richtigerweise die verständliche Aversion der Europäer zu Krieg und die ideologische Tendenz der Amerikaner militärische Mittel einzusetzen.<sup>389</sup> Ganz nach dem Motto: Wer einen Hammer hat sieht überall Nägel.

Europa braucht kein starkes Militär um eine Weltmacht zu werden/sein. Wie Nye ausführt ist militärische Macht kein primäres Mittel um Einfluss in der Welt

---

<sup>383</sup> Siehe Maull (2002)

<sup>384</sup> Vgl. Pfetsch (2007): 146-148

<sup>385</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 272

<sup>386</sup> Vgl. Pfetsch (2007): S. 149

<sup>387</sup> Vgl. Buzan/Little (2000): S. 338

<sup>388</sup> Moravcsik (2003)

<sup>389</sup> Vgl. ebd., S. 76 zit. n. Kagan (2004)

auszuüben.<sup>390</sup> Abgesehen von militärischer Macht ist Europa in jedem anderen Punkt stärker als Amerika u.a. in den Bereichen Handel, Entwicklungshilfe, Peacekeeping. Besonders, aber nicht nur, in der Entwicklungspolitik attestiert Moravcsik den Europäern den Status einer „civilian superpower“.<sup>391</sup> Ebenso sieht Rifkin die EU als eine „leise Supermacht“, die im Gegensatz zur USA kooperativer und multilateral agiert.<sup>392</sup> Folgt man dem soft power - Konzept Nyes zählt dies mindestens ebenso viel wie der Status eines militärischen Hegemons.

Der Schlüssel für eine erfolgreiche EU-Außenpolitik liegt also nicht darin sich von der militärischen Macht der Amerikaner durch ein eigenes Militär unabhängig zu machen, sondern in einer Aufgabenteilung zwischen militärischen und zivilen Engagement.<sup>393</sup> „(...) sicherheitspolitisch konzentriert sich die EU auf die soft security. Militärisch sind die EU-Mitgliedsstaaten weiterhin auf die USA – über die NATO – angewiesen.“<sup>394</sup>

Die Gründung der ESVP deutet dennoch in Richtung einer Erweiterung der Außenpolitik um eine militärische Komponente. Von einem „military turn“<sup>395</sup> zu sprechen würde jedoch zu weit führen. Der Großteil der Aufgaben innerhalb der ESVP sind von zivilem Charakter. Auch wenn Wallace Spannungen innerhalb der EU bezüglich einer zukünftigen militärischen Rolle, über UN-Peacekeeping Einsätze hinaus und auch außerhalb Europas sieht<sup>396</sup>, ist es kaum vorstellbar, dass die EU z.B. eine präventive militärische Mission außerhalb Europas startet.

Abschließend bleibt die Frage ob die EU einen Weltmachtstatus inne hat. Die Indikatoren für einen solchen Status werden allesamt erfüllt: u.a. ökonomische Stärke, militärische Kapazitäten, eine große Bevölkerung, Infrastruktur und eine Führungskraft im eigenen regionalen Umfeld. Die EU scheitert jedoch an einem weiteren Kriterium: dem politischen Willen Verantwortung zu übernehmen, obwohl dies in Folge der genannten Kriterien unvermeidlich ist.<sup>397</sup>

---

<sup>390</sup> Vgl. Obwohl er einräumt, dass hard power manchmal dennoch nötig ist: Nye (2006)

<sup>391</sup> Moravcsik (2003): S. 84-86

<sup>392</sup> Bredow (2008): S. 112 zit. n. Rifkin (2004)

<sup>393</sup> Moravcsik (2003): S. 83

<sup>394</sup> Hauser (2006): S. 255

<sup>395</sup> Alecu de Flers (2007): S. 64 zit. n. Smith (2006): S. 325

<sup>396</sup> Ebd., zit. n. Wallace (2005). In Wallace/Wallace/Pollack (Hrsg.), S. 455

<sup>397</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 15

## 5. Die Veränderung der Diplomatie durch die EU

Die Diplomatie, in ihrer Form wie wir sie heute kennen, entwickelte sich parallel mit dem modernen Staat dessen Geburtsstunde im Westfälischen System liegt. Die Institution der Diplomatie ist also sowohl Träger als auch Motor von zwischenstaatlichen Beziehungen. Diese Institution erleichtert das Verständnis zwischen Staaten, da Diplomaten durch einen Sozialisationsprozess über gemeinsame Normen und Werte kommen.<sup>398</sup>

Wenn die EU nun an diesem Westfälischen System rüttelt, also den Staat zurückdrängt, hat dies auch Auswirkungen auf die Diplomatie. „(...) the EU is currently the most radical peaceful challenge to the established Westphalian system of states.“<sup>399</sup>

### 5.1. Die diplomatischen Beziehungen innerhalb der EU

#### 5.1.1. Die EU-internen bilateralen Botschaften der MS

Es besteht kein Zweifel, dass der europäische Integrationsprozess erheblichen Einfluss auf die Arbeitsweise der EU-internen Botschaften hat. Dabei stellt sich selbstverständlich die Frage ob diese überhaupt noch von Nöten sind oder die gegenseitigen Verflechtungen bereits so weit fortgeschritten sind, dass es keinen Bedarf an Botschaften mehr gibt. So sieht etwa Magalhães die zwischenstaatlichen Botschaften innerhalb der EU erheblich an Einfluss verlieren. Je weiter der politische Integrationsprozess voranschreitet desto unwichtiger werden diese, bis sie schließlich gänzlich verschwinden.<sup>400</sup>

Die Beziehungen der EU-Länder untereinander spielen sich zunehmend abseits der traditionellen Rolle der Diplomatie ab. Eine klare Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik kann oft nur schwer gezogen werden.<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> Vgl. Bátorá (2003): S. 2-6

<sup>399</sup> Ebd., S. 12 zit. n. Fossum (2002): S. 9

<sup>400</sup> Vgl. Magalhães (1988): S. 99

<sup>401</sup> Vgl. Henrikson (2006): S. 12

Die bis dato gründlichste Analyse über die Arbeitsweise der EU-Botschaften liefert Paschke. Er untersuchte die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Arbeitsweise aller, damals 14 deutschen Botschaften in der EU. Obwohl dieser einen erheblichen Einfluss auf die traditionelle Diplomatie hatte, sind bilaterale EU-interne Botschaften keinesfalls obsolet geworden. Formale *démarches* mögen abgenommen, sowie direkte Kontakte von Regierungen ohne Wissen der Botschaften zugenommen haben, ebenso führen Botschafter keine Verhandlungen mehr mit anderen EU-Regierungen, aber v.a. im Bereich der *public diplomacy* ergibt sich ein erweitertes Aufgabenfeld. Der Botschafter muss mit allen Teilen der Gesellschaft kommunizieren, ein Netzwerk aus Kontakten zusammenflicken, um sowohl für europäische wie auch für bilaterale Anliegen ein Verständnis zu erzeugen. Er soll seinem Heimatland ein menschliches Antlitz verleihen. Es wird auch deutlich, dass bilaterale Angelegenheiten keinesfalls verschwunden sind. Zwei Länder unterhalten nach wie vor eine spezielle Beziehung, die durch eine historische Entwicklung determiniert ist. Keine bilateralen Beziehungen sind miteinander vergleichbar.<sup>402</sup> Einen deutschen Botschaftsmitarbeiter zitierend: „Embassies within the EU will be needed as long as there are national interests.“<sup>403</sup> Manche Mitarbeiter der deutschen Botschaft gehen sogar soweit von einem „new bilateralism“ zu sprechen, da immer mehr Themen eine nationale Komponente enthalten, die vorwiegend von den Regierungsoberhäuptern untereinander behandelt werden, obliegt die Vorbereitung für Dossiers für den ER zum Teil den Botschaften in den Hauptstädten und nicht ausschließlich dem COREPER.<sup>404</sup> Paschke sieht die Notwendigkeit für bilaterale Botschaften auch in der „illusion of familiarity“. Obwohl sich Regierungsmitglieder mindestens einmal pro Monat begegnen und dabei oft eine persönliche Beziehung pflegen, finden diese Treffen oft in einem informellen Rahmen statt, die meist nur wenig zur Lösung des Problems beitragen, da unbequeme Themen oft ausgeklammert werden. Diese Illusion kommt dadurch zustande, dass Treffen der obersten Ebene oft nicht von Mitarbeitern der Botschaften begleitet werden, also teilweise ohne Vorbereitung bzw. ohne follow-up stattfinden. Durch diese persönliche Beziehung glaubt ein Verhandlungspartner über das Land seines Gegenübers bestens Bescheid zu wissen und unterschätzt sogleich die lokalen Gegebenheiten. Nur die Botschaften verfügen über ein komplettes Bild über die

---

<sup>402</sup> Auch Bredow (1996): S. 109 in: Kaiser/Krause (Hrsg.) ist der Meinung das bilaterale Beziehungen nach wie vor von Bedeutung sind

<sup>403</sup> Paschke (2001): S. 17

<sup>404</sup> Vgl. ebd., S. 7-34

Vorgänge im Land. Sie sind also dafür Verantwortlich diese Illusion zu korrigieren.<sup>405</sup> Auch Nowotny ist der Meinung, dass trotz regelmäßiger Kontakte zwischen den Mitarbeitern der Außenministerien der MS gewisse Fragen unbeantwortet bleiben und nur die Botschaften vor Ort über alle relevanten Informationen verfügen.<sup>406</sup> Auch Ploetz sieht die bilateralen Vertretungen innerhalb der EU keinesfalls als überflüssig, sondern als einen wesentlichen Bestandteil um durch öffentliche Diplomatie i.d.F. deutsche Position zu fördern.<sup>407</sup>

Auch die konsularische Tätigkeit sieht Paschke nach wie vor als wichtig an und sieht diese sogar im Ausbau, da sich die Mobilität der Europäer über nationale Grenzen hinweg signifikant erhöht hat. Ein weiterer Bereich der nicht von der Europäisierung beeinflusst werden wird sind kulturelle Tätigkeiten, die nach wie vor bilateral ausgelegt sein werden.<sup>408</sup>

Paschke schlussfolgert folgendermaßen:

„Relations between the 15 current EU member states are in fact not forged solely round the negotiation table in Brussels, but are still largely wrought in the various capitals, not just by visiting ministers, but also as before, through the permanent diplomatic missions in the host countries (...)“<sup>409</sup>

Paschke sieht in all dem eine neue Form der Diplomatie im Entstehen: der Europäischen Diplomatie.<sup>410</sup> Bátorá spricht von einer „intra-European mode of diplomacy“. Darunter versteht er die veränderte Prioritätensetzung der Botschaften. Da ein Krieg zwischen EU-Ländern ausgeschlossen werden kann, verlagert sich der diplomatische Schwerpunkt auf andere, nicht sicherheitspolitische, Agenden. Dies liefert zumindest eine Erklärung dafür, dass die inner-europäischen Botschaften keinen Personalabbau erfahren und auch nicht geschlossen werden, sondern im Gegenteil sogar erweitert werden. Dies hat jedoch auch Auswirkungen auf die Institution der Diplomatie, da sich Werte und Identitäten verändern. So kann z.B. ein Wandel vom Generalisten zum spezialisierten Experten beobachtet werden.<sup>411</sup>

---

<sup>405</sup> Vgl. ebd., S. 15-17

<sup>406</sup> Vgl. Nowotny (2001): S. 41

<sup>407</sup> Vgl. Ploetz (1998). In: Eberwein/Kaiser (Hrsg.): S. 64

<sup>408</sup> Vgl. Paschke (2001): S. 33

<sup>409</sup> Ebd., S. 18

<sup>410</sup> Vgl. ebd.

<sup>411</sup> Vgl. Bátorá (2003): S. 12-15

Neuhold geht im Zusammenhang mit der Frage ob EU-interne bilaterale Botschaften noch zeitgemäß sind auf Art. 3 Paragraph 4 der WDK ein. Die Berichterstattung scheint in Zeiten der modernen Kommunikationsmittel obsolet, doch Neuhold verweist auf die Natur der Medienberichterstattung. Medien berichten oft erst bei Ausbruch einer Krise ausführlich und leiden an einem Mangel an Hintergrundinformationen. Botschafter hingegen berichten auch über Ereignisse die nicht unbedingt im Interesse der Öffentlichkeit stehen aber dennoch von Bedeutung sein können.<sup>412</sup>

Wie wichtig zwischenstaatliche Vertretungen von EU-Ländern sind zeigt die Tatsache, dass Österreich nach der Erweiterung 2004 Botschaften in Zypern und Malta installierte.<sup>413</sup>

### 5.1.2. Die nationalen Vertretungen in Brüssel

#### Exkurs: Der Diplomatische Korps

Bátora definiert Diplomatie als „a constitutive framework of principles, rules and organized patterns of behavior in interstate relations.“<sup>414</sup> Diplomaten spielen eine zweiseitige Rolle. Einerseits gilt es das nationale Interesse voranzutreiben, andererseits sind sie Teil einer transnationalen Gruppe mit einer eigenen Unternehmenskultur die, egal welcher Regierungsform sie dienen, gemeinsame Werte teilen. Damit Diplomaten nicht ausschließlich im Sinne des Korps handeln und den nationalen Bezug verlieren, müssen sie nach einem Rotationsprozess in regelmäßigen Abständen wieder zurück ins heimatische Außenministerium.<sup>415</sup>

Der erste diplomatische Korps entstand in Ansätzen im Rom zur Zeit der Renaissance. Dort trafen sich die besten Diplomaten, da, bezogen auf den Austausch von Nachrichten, tatsächlich alle Wege nach Rom führten. Es entwickelte sich unter den ansässigen Diplomaten ein erster Anhauch von gemeinsamen Werten und eine spezielle Arbeitsweise, der den Korps in einzelnen Fällen im Konsens handeln ließ.<sup>416</sup>

---

<sup>412</sup> Vgl. Neuhold (2001): S. 36-37

<sup>413</sup> Vgl. Alecu de Flers (2007): S. 189

<sup>414</sup> Bátora (2003): S. 1

<sup>415</sup> Vgl. ebd., S. 2-7

<sup>416</sup> Vgl. Mattinlgly (1955): S. 92

Folgt man Mayall dann ist der diplomatische Korps sogar „the most tangible expression of international society that exists.“<sup>417</sup>

Diplomaten sind Vertreter in der internationalen Gemeinschaft. Als solche bilden sie seit jeher eine epistemische Gemeinschaft, die je nach Stärke des gemeinsamen Zusammenhalts Einfluss auf Entscheidungen der Regierungen haben. Dies erleichtert die Verhandlungsführung enorm, besonders im Gegensatz zu Regierungschefs die sich seltener treffen. Bis zu den Friedensverhandlungen im Zuge des Ersten Weltkriegs konnten Diplomaten kontinuierlich an Verhandlungsautonomie gegenüber der eigenen Regierung hinzugewinnen. In Versailles waren Diplomaten jedoch von vorne herein vom Verhandlungsprozess ausgeschlossen. Somit lag es ausschließlich an vier starken Persönlichkeiten einen Frieden zu verhandeln, mit den bekannten Konsequenzen.<sup>418</sup> Es kann hier durchaus der Denkanstoß geliefert werden wie ein Frieden und der weitere Verlauf der Weltgeschichte ausgesehen hätte, wenn die Regierungshäupter auf die nach wie vor intakte epistemische Gemeinschaft von Diplomaten zurückgegriffen hätten.

Im Folgenden wird die Arbeitsweise der Diplomaten im COREPER dargestellt, die Ausdruck einer neuen Form des diplomatischen Korps ist.

#### 5.1.2.1. Das Comité des représentants permanents (der COREPER)

Der COREPER stellt innerhalb des Rates den einflussreichsten Akteur dar. Jacques Delors, früherer Kommissionspräsident, sah den COREPER sogar als die bedeutendste Institution innerhalb der EU. Zusammen mit den mittlerweile ca. 250 Ratsarbeitsgruppen werden ca. 90% aller Entscheidungen bereits unterhalb der Ministerräte getroffen. Selbst wenn B-Punkte vorliegen sollten, finden die Verhandlungen parallel mit dem COREPER statt (navette System). Der COREPER ist also ständig über den Verhandlungsverlauf im Bilde und trägt entscheidend zur Lösung eines Konflikts bei.<sup>419</sup>

Die Ständigen Vertreter der MS in Brüssel arbeiten im COREPER II zusammen (deren Stellvertreter im COREPER I). Der COREPER stellt somit ein Sammelbecken

---

<sup>417</sup> Mayall (2007). In: Sharp/Wiseman (Hrsg.), S. 5

<sup>418</sup> Vgl. Davis Cross (2007): S. 180-183

<sup>419</sup> Vgl. ebd., S. 142-145

der nationalen Botschafter dar, dient daher zur Illustration welchen Einfluss die Diplomatie auf die europäische Politik hat. Westlake beobachtete bereits 1995 die Entwicklung einer eigenen COREPER Kultur:

„(...) the permanent representatives and their deputies see a lot of one another. Inevitably, such close and regular contact leads to familiarity, if not friendship, and mutual trust and respect. (...) In time (...) a sense of institutional solidarity develops, so that ambassadors find themselves defending not only the interests their respective Member States but also the more general institutional prerogatives of the Council (...)“<sup>420</sup>

Im Gegensatz zu multilateralen Verhandlungen, wie sie bei Konvention oder Konferenzen vorkommen, dominieren im COREPER zwischen den offiziellen Treffen nicht zwischenstaatliche Verhandlungen da der COREPER auf mehrere Akteure, nicht nur die MS Rücksicht nehmen, sondern auch die Meinungen der Kommission, des EPs und der Präsidentschaft einbeziehen muss. Diese Einflüsse, v.a. die der supranationalen Akteure der Kommission, die explizit kein nationales Interesse vertreten, führen dazu, dass der COREPER eine unterschiedliche Kultur hat als gewöhnliche Vertretungen.<sup>421</sup>

Davis Cross sieht in der Gemeinschaft der Diplomaten in Internationalen Organisation eine neue Art der Diplomaten die nicht mehr wie bisher in Botschaften bilaterale Interessen vertreten, sondern i.d.F. in Brüssel, beinahe täglich zusammenarbeiten. Dieser tägliche Umgang führt zu gemeinsamen Normen und Werten, gefördert durch eine ähnlichen sozialen Hintergrund und vergleichbare berufliche Erfahrungen. Brüsseler Diplomaten stammen meist der Mittelklasseschicht ab, wohnen in denselben Gegenden und haben eine vergleichbare Ausbildung hinter sich.<sup>422</sup>

„They know each other extremely well, and this often leads to a mutual respect because of the workload, time pressures, and decisional demands that they must live with.“<sup>423</sup>

Der Zusammenhalt ist daher im COREPER besonders stark ausgeprägt v.a. im Verhältnis zur Kommission. Dies zeigen auch die Erfahrungen der EU-Erweiterung. Während in der Kommission erheblich Anpassungsprobleme bestehen, so z.B. sprachliche Probleme, fügten sich Diplomaten aus den neuen MS beinahe mühelos in

---

<sup>420</sup> Bátorá (2003): S. 18 zit. n. Westlake (1995): S. 289-290

<sup>421</sup> Vgl. Bátorá (2003): S. 17-23

<sup>422</sup> Vgl. Davis Cross (2007): S. 145-148

<sup>423</sup> Ebd., S. 144 zit. n. Lewis (2000): S. 265

den COREPER ein. Als professionelle Diplomaten stellt die Sprache kein Problem dar und auch der Sozialisationsprozess ist mit jenem der Botschafter aus den EU-15 vergleichbar. In gewisser Weise beinhaltet die epistemische Gemeinschaft von Diplomaten im COREPER dieselben Charakteristika wie zu Zeiten als Callières seine Abhandlung *On the Manner of Negotiating with Princes* schrieb.<sup>424</sup>

Durch die ständigen informellen Arbeitstreffen, bei Mittagessen und gemeinsamen Reisen in die MS, verlieren formelle Normen, die zu früheren Zeiten einen Großteil der diplomatischen Arbeitsbedingungen bestimmt hatten, an Bedeutung.<sup>425</sup>

Auf dem Papier sollte der COREPER eigentlich in einem streng intergouvernementalen Rahmen ablaufen. Doch wie schon zu früheren Zeiten repräsentieren Diplomaten sowohl den Staat bei einer Gemeinschaft, sowie die Gemeinschaft in den Staaten. Diplomaten dienen also sowohl dem Staat als auch der internationalen Gemeinschaft. Diplomaten fühlen sich also nicht nur als Vertreter von Staaten, sondern versuchen auch die Anliegen der epistemischen Gemeinschaft voranzutreiben. Im EU-Bereich könnte dies durchaus mit der Vorantreibung einer supranationalen Agenda bezeichnet werden. Obwohl der COREPER eigentlich keine Entscheidungsgewalt inne hat, gelingt es ihm die nationalen Position bis zu einem gewissen Grad zu modifizieren. Botschafter im COREPER sind also in der Lage nationale Präferenzen zu beeinflussen um zu einem Konsens innerhalb des COREPER zu kommen. Der COREPER stellt dabei das wichtigste Konsensorgan innerhalb des Rates dar. Die gemeinsame Kultur der Ständigen Vertreter erleichtert eine Konsensfindung. Minister im Rat oder Regierungschefs verfügen nicht über eine solche Gemeinsamkeit und sind daher auch weit weniger in der Lage Kompromisse zu finden.<sup>426</sup> In diesem Sinn weist der eigentlich intergouvernementale Rat der EU erhebliche supranationale Züge auf.<sup>427</sup>

Der „esprit de corps“ wie er im COREPER zu finden ist, beschränkt sich jedoch nicht nur auf diesen, sondern kann u.a. auch bei Richtern des Europäischen Gerichtshofes beobachtet werden.<sup>428</sup>

---

<sup>424</sup> Vgl. Davis Cross (2007): S. 143 u. 210 Fußnote

<sup>425</sup> Vgl. ebd., S. 148-150

<sup>426</sup> Vgl. ebd., S. 150-154 u. 176-178

<sup>427</sup> Vgl. ebd., S. 180

<sup>428</sup> Vgl. ebd., S.148 siehe Burley/Mattli (1993)

Die Ergebnisse von Davis Cross liefern u. U. auch Erkenntnisse für die nationale Bürokratie. Diese können zwar nicht eins zu eins die Arbeitsgruppen des Rates, die aus niedrigeren Beamten der jeweiligen Ministerien bestehen und bei weitem nicht so oft zusammentreffen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Reisen nach Brüssel auch auf Beamte der anderen Ministerien nicht ohne bleibende Einflüsse sind und somit die Arbeitsweise der nationalen Ministerien verändert. In welchem Ausmaß dies bereits geschieht, wenn überhaupt, wäre durchaus eine Untersuchung wert.

## 5. 2. Das diplomatische Netzwerk der EU

### 5.2.1. Die Delegationen der Kommission in Drittstaaten<sup>429</sup>

Neben den Delegationen der Kommission in EU-Drittstaaten unterhält die Kommission auch Vertretungen in den einzelnen MS. Letztere werden jedoch im Folgenden nicht behandelt.

Die erste Delegation wurde bereits 1954 (noch unter der EGKS), wenig überraschend in Washington DC gegründet. Seit damals wurde dieses Netz auf ca. 120 weitere Länder bzw. 5 Internationale Organisationen ausgeweitet (Stand 2003) mit einem Personalstand von ca. 5000, wobei hier großteils auf Mitarbeiter vor Ort zurückgegriffen wird. Somit verfügt die Kommission über den größten diplomatischen Dienst Europas und den zweitgrößten der Welt (hinter jenem der USA).

Die Delegationen sind nicht nur für Agenden im primärrechtlichen Bereich verantwortlich, sondern auch für Bereiche die eigentlich intergouvernemental geregelt sind. Die Vertretungen arbeiten eng mit den mitgliedsstaatlichen Botschaften zusammen bei der Formulierung von Lageberichten und liefern somit auch Expertise im Rahmen der GASP. Darüber hinaus wird der HR in seiner Arbeit unterstützt. Die Delegationen arbeiten auch mit dem EP zusammen indem sie diese bei Besuchen vor Ort unterstützen und gegebenenfalls in den EP-Ausschüssen Bericht erstatten. Außerdem unterstützen die Delegationen die jeweilige Präsidentschaft in den Troika-Treffen.

Seit den Reformen der Prodi-Kommission befinden sich alle Vertretungen unter dem Dach der Generaldirektion für Außenbeziehung und europäische Nachbarschaftspolitik (DG RELEX), derzeit unter der Leitung von Kommissarin Benita Ferrero-Waldner. Damit sind alle Delegationen in Drittstaaten unter dem Dach einer

---

<sup>429</sup> Dieser Abschnitt basiert auf: Europäische Kommission (2004)

Direktion und nicht mehr nach geographischen Bereichen untergliedert. Die DG RELEX ist für ein kohärentes Auftreten der Kommission in auswärtigen Beziehungen verantwortlich und versucht als solches die einzelnen auswärtigen Bereiche der Kommission (EuropeAid, ECHO, Handel, Entwicklung) zu koordinieren. Doch besonders im Zusammenspiel mit der Generaldirektion für Entwicklung und humanitäre Hilfe (Kommissar Louis Michel) kommt es oft zu einer Grauzone der Zuständigkeit.<sup>430</sup>

Die ersten Kommissionsmitarbeiter wurden nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge in die Überseeischen Gebiete der MS geschickt. Diese hatten die Aufgabe die finanziellen Unterstützungen zu koordinieren. Es kam jedoch zu keinen permanenten Vertretungen da sich die einzelnen Organe, der EGKS, EURATOM und der EEC nicht auf eine einheitliche Vertretung einigen konnten.

Zu Beginn ging man davon aus, dass die Entwicklungshilfe nur temporärer Natur sein würde und gründete die European Agency for Cooperation (EAC). Diese befand sich unter Obhut der Kommission. Die Leiter der EAC hatten jedoch keinen diplomatischen Status. Die EAC waren v.a. mit der Umsetzung der entwicklungspolitischen Projekte betraut und unterstand der Direktion für Entwicklungshilfe. Das Lomé-Abkommen veränderte die Vertretungen in Drittstaaten fundamental. Durch dieses Abkommen erfuhr der Delegationsleiter eine Aufwertung, da er als der legitime Ansprechpartner für die AKP-Staaten vor Ort galt. Er bedurfte daher auch der Zustimmung des Empfangsstaates (agrément). Zunehmend wurden auch Delegationen in Ländern außerhalb der AKP-Staaten eröffnet. Obwohl sich der Status in den einzelnen Ländern stark unterschied, trugen diese Delegationen dazu bei, der EG einen internationalen Status zu verleihen.

In den ersten Jahrzehnten konnten die Delegationen nur mühsam ihre Aufgaben erfüllen. Die Mitarbeiter hatten nur eine beschränkte Karrieremöglichkeit. Dementsprechend fand sich kaum ausreichend qualifiziertes Personal. Mit der Gründung der EPZ erhöhte sich der Reformbedarf.

Eine Aufwertung erfuhren die Delegationen durch die Zuerkennung des diplomatischen Status gegen Ende 80er. Im Vertrag von Maastricht wurden die Delegationen erstmals in einem Vertragstext erwähnt (Art. 20):

„The diplomatic and consular missions of the Member States and the Commission Delegations in third countries and international conferences, and their representations to international

---

<sup>430</sup> Vgl. Duke (2003): S. 5

organisations, shall cooperate to ensure that the common positions and joint actions adopted by the Council are complied with and implemented.“

Die Kommission hat sich ganz klar ein Ziel gesetzt: Die Gründung von „European Union embassies.“<sup>431</sup> Um dies zu erreichen versucht sie jedoch keine neuen Strategien zu entwickeln, sondern kopiert i.e.L. die bestehenden diplomatischen Strukturen der MS. Sie versucht denselben Sozialisationsprozess herbeizuführen wie er in den Außenministerien der MS festzustellen ist.<sup>432</sup>

Dafür entscheidend ist eine qualitative hochwertige sowie eine zentrale Ausbildung. Mit der zunehmenden Arbeitsbelastung und Ausweitung der auswärtigen Agenden stellt sich vermehrt die Frage einer professionalisierten Ausbildung für EU-Diplomaten. Die Kommission versucht durch eine einheitliche Ausbildung ihrer Mitarbeiter in Drittstaaten zu einem einheitlichen Auftreten zu gelangen. Die Kommission brachte diesen Wunsch in den Kinnock Reformen zum Ausdruck.<sup>433</sup>

Nur ein European Diplomatic Academy würde einen wesentlichen Beitrag zu einer gemeinsamen europäischen Kultur unter Diplomaten leisten, die notwendig ist um die EU als einheitlichen Akteur erscheinen zu lassen. Doch die Etablierung einer solchen neuen Institution, in der sowohl Diplomaten der EU als auch jene der MS ausgebildet werden würden und somit enorme Kosteneinsparungen mit sich bringen würde<sup>434</sup>, scheint derzeit noch in weiter Ferne zu liegen.

Das EP spricht sich ausdrücklich für die Schaffung einer Europäischen Diplomatenschule aus in der alle Mitarbeiter des EAD ausgebildet werden sollten.<sup>435</sup> Als mögliche Vorstufe zu einer solchen Diplomatenschule kann das European Diplomatic Programme genannt werden. Seit 2001 haben europäische Diplomaten die Möglichkeit ein einjähriges Programm zu absolvieren. Dieses Programm ist Teil der GASP und wird von den MS, dem auswärtigen Dienst der Kommission und dem Ratssekretariat bestückt.<sup>436</sup>

---

<sup>431</sup> Europäische Kommission (2004): S. 8 zit. n. Falkowski

<sup>432</sup> Vgl. Batora (2003): S. 24

<sup>433</sup> Vgl. Monar (2000)

<sup>434</sup> Vgl. ebd.

<sup>435</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2005c)

<sup>436</sup> Vgl. Europäische Kommission (2009)

### 5.2.2. Die Koordination der Vertretungen der MS in Drittstaaten

Bátora beschreibt das externe Auftreten der EU Missionen zu Recht als Cerberus mit mindestens drei Köpfen, den Vertretungen der MS, der Botschaft der Präsidentschaft und die Delegationen der Kommission.<sup>437</sup>

V.a. die Gründung der EPZ hatte eine Veränderung der Arbeitsweise von Botschaften in Drittstaaten zur Folge. Die Diplomaten vor Ort sahen häufig über eine Trennung von EG und EPZ hinweg. Fernab vom Brüsseler Machtzentrum konnten sie auch nicht dazu gezwungen werden bzw. wurde darin keine Gefahr für eine weitere Supranationalisierung gesehen. Im zunehmenden Maße arbeiteten die Botschaften der MS zusammen, verabschiedeten gemeinsame Erklärungen oder gaben gemeinsame Lageberichte ab. Es wurde auch allgemeine Praxis, dass große Botschaften kleinere MS repräsentierten.<sup>438</sup>

Holland relativiert die Ausführungen Smith zum Einfluss der EPZ auf die nationalen Interessen am Beispiel Südafrika. Während Smith sich v.a. auf das Machtzentrum in Brüssel konzentriert, geht Holland auf die Vertretungen der MS in Südafrika ein. Während die EPZ die Arbeitsweise in Brüssel entscheidend veränderte, kam es zwischen Botschaften vor Ort nur zu einer äußerst begrenzten Koordination. Dies lag v.a. an den unterschiedlichen Ressourcen, die den Botschaften zur Verfügung standen, die jeweils Interessen in Südafrika widerspiegeln. So konnten kleine MS ihre Rolle in der Präsidentschaft nicht ausreichend wahrnehmen und waren zu einem großen Teil von der Hilfe großer MS abhängig. Dies trifft auch auf Vertretungen von Österreich zu, die durch die zunehmende Zusammenarbeit vor neue Herausforderungen gestellt wurden, sich also mit Themen beschäftigen mussten die vorher nicht auf der Agenda standen.<sup>439</sup> Somit spielten v.a. die großen Botschaften vor Ort eine große Rolle, die sich jedoch nicht im Rahmen der EPZ koordinierten, sondern im bilateralen Rahmen verhandelten. So waren die großen MS z.B. auch die einzigen Ansprechpartner für die amerikanische Botschaft. Holland konnte somit keinen Bedeutungsverlust für die Botschaften der MS auf Kosten der EPZ feststellen.<sup>440</sup>

Wie Bot jedoch feststellt, kann eine Koordination von Vertretungen in Drittstaaten nur die Angleichung der Interessen der MS in Brüssel widerspiegeln und

---

<sup>437</sup> Vgl. Batora (2003): S. 20-21 Fußnote

<sup>438</sup> Vgl. Smith (1998): S. 314-315

<sup>439</sup> Vgl. Alecu de Flers (2008): S. 194

<sup>440</sup> Vgl. Holland (1991): S. 236-253

sich nicht zu einer Kooperation *sui generis* entwickeln.<sup>441</sup> Die Zusammenarbeit der Botschaften in Drittstaaten kann also nur eine Folge einer gemeinsamen Zielsetzung der MS sein.

Durch die „Head of Mission“ (HoM)-Treffen worin sich die nationalen Vertreter unter Vorsitzführung der Präsidentschaft regelmäßig treffen, haben entscheidend zu einer besseren Koordination der Vertretungen in Drittstaaten beigetragen. In diesen Treffen werden meist gemeinsame Stellungnahmen und Empfehlungen an die Präsidentschaft verabschiedet. Nach der Ratifizierung des Reformvertrages wird die Koordinationsfunktion dem EAD zukommen (Mitarbeiter A). Diese Treffen werden ein Mal im Monat von der diplomatischen Vertretung desjenigen Mitgliedslandes einberufen, das gerade die Ratspräsidentschaft innehat. Auch der Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in jenem Drittstaat nimmt an den HoM-Treffen teil, die jeweils in den Räumlichkeiten der Botschaft der Ratspräsidentschaft stattfinden. Auch bei den diplomatischen Vertretungen bei der UNO in New York und der OSCE in Wien sind HoM-Treffen üblich. Die diplomatische Vertretung des Landes mit dem Ratsvorsitz arbeitet nach den Treffen einen Berichtsentwurf aus, zu dem die anderen Heads-of-Mission Stellung nehmen. Bei all diesen Schritten ist laut Mitarbeiter C auch die Kommissionsdelegation voll integriert.

Zwei Wochen nach den HoM-Treffen, aber auch ein Mal pro Monat, findet das Deputy-HoM-Treffen statt. Bei diesen Treffen sind sowohl die Stellvertreter der Botschafter als auch der Stellvertreter der Kommissionsdelegation anwesend (Mitarbeiter D).

Je nach Land gibt es auch durch die Kommissionsdelegation einberufene Treffen zu bestimmten Projekten, die allerdings nicht regelmäßig stattfinden. Die Botschaft der Ratspräsidentschaft beruft darüber hinaus ein Mal im Monat Konsular- und Verwaltungstreffen ein (vor allem in Ländern mit Visapflicht). Des Weiteren finden ein bis zwei Mal pro Halbjahr Treffen der Presseattachés statt (Mitarbeiter D).

Laut Mitarbeiter D spielt die Ratspräsidentschaft in Extremsituationen keine besondere Rolle. Stattdessen gibt es innerhalb der EU-Botschaften ein „Lead-Nation-Konzept“. Meistens sind es größere Botschaften, die sich für ein bestimmtes Land auf freiwilliger Basis als Lead-Nation deklarieren. In einer Extremsituation laufen dann in jener Botschaft die organisatorischen Fäden zusammen. Österreich ist beispielsweise eine Lead-Nation in Bhutan.

---

<sup>441</sup> Vgl. ebd., S. 239 zit. n. Bot (1984): S. 151

Neben den HoM hatten Kolokationen die größte Veränderungen in der Arbeitsweise der Vertretungen in Drittstaaten zur Folge. Kolokationen, also die gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten von diplomatischen Vertretungen zweier verschiedener Staaten, wären laut Mitarbeiter D vor dem EU-Beitritt nicht denkbar gewesen. Zurzeit ist die ungarische Botschaft in Caracas in den Räumlichkeiten der österreichischen Vertretung untergebracht, wogegen sich die Österreicher in Jakarta mit der ungarischen Botschaft und in Kasachstan mit der tschechischen Botschaft die Büros teilen. Ploetz sieht im Bereich der Infrastruktur ein enormes Potential zur Effizienzsteigerung.<sup>442</sup>

Wie bereits zuvor angedeutet finden vor jeder Abstimmung in der Generalversammlung in der UN intensive Gespräche zwischen den MS statt. Die Botschafter treffen sich mitunter mehrere Male am Tag um zu einer gemeinsamen Position zu kommen.<sup>443</sup>

Die EU hat gleichseitig auch eine „institutionelle Verzahnung“ mit der UN angestrebt. So trifft sich die EU-Troika regelmäßig mit dem Generalsekretär, ebenso kommt es zu regelmäßigen Zusammentreffen von dem HR und dem Kommissar für Außenbeziehungen sowie dem Generalsekretär plus Stellvertreter, das PSK trifft sich oft mit dem Generalsekretär-Stellvertreter und es kommt zu regelmäßigen Kontakten zwischen dem Ratssekretariat und Kommission mit dem UN-Sekretariat.<sup>444</sup>

Im Zuge der Kooperation der MS im Rahmen der UNO wird immer wieder der Ruf nach einer eigenen Stimme für die EU im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung laut. Würde die EU beispielsweise der UNO als Mitglied beitreten würde dies jedoch mit einem Stimmrechtsverlust der MS einhergehen.<sup>445</sup> Eine solche Lösung wäre also wenig vorteilhaft da in der Generalversammlung jedes Mitglied über eine Stimme verfügt, egal welche Bedeutung ein Land real spielt. Im Sicherheitsrat wäre eine solche Lösung jedoch durchaus denkbar. Dazu müssten Großbritannien und Frankreich ihre bevorzugte, und zweifellos nicht mehr zeitgemäße, besondere Stellung aufgeben.

---

<sup>442</sup> Vgl. Ploetz (1998). In: Eberwein/Kaiser (Hrsg.): S. 72

<sup>443</sup> Vgl. Alecu de Flers (2008): S. 70

<sup>444</sup> Vgl. Fröhlich (2008): S. 172

<sup>445</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl (2000): S. 111

### 5.3. Der Aufbau eines diplomatischen Dienstes für die EU

Es wurde bisher gezeigt, dass die EU kein Staat ist und dennoch eine Art diplomatischen Dienst, in Form der Kommissionsvertretungen, unterhält. Ein diplomatischer Dienst im klassischen Sinn ist jedoch Staaten vorbehalten. Der Vertrag von Lissabon sieht die Etablierung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vor, der de facto einen diplomatischen Dienst gleichkommen würde. Mit der konkreten Ausgestaltung des EAD und den damit verbundenen Folgen für die Vertretungen der MS in Drittstaaten beschäftigt sich der folgende Abschnitt.

#### 5.3.1. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD)

Wie bereits im Abschnitt 4.5.1.1. im Zuge der Kompetenzen für den „Mister GASP“ aufgelistet, setzt sich der EAD aus Personal aus drei Bereichen zusammen – aus dem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedsstaaten, den zuständigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates (Generaldirektion E), sowie Mitarbeitern der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission (RELEX). Zusammen bilden diese drei Ebenen die „Delegationen der EU“.

Zum EAD wird ebenfalls in der Schlussakte des Reformvertrags Stellung genommen. In einer Erklärung zu Artikel 13a erklärt die Konferenz,

„dass der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kommission und die Mitgliedstaaten die Vorarbeiten zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes einleiten sollten, sobald der Vertrag von Lissabon unterzeichnet worden ist.“<sup>446</sup>

Wie diesen Formulierungen unschwer zu entnehmen ist, ist der EAD noch keinesfalls in Stein gemeißelt. Die mögliche Arbeitsweise und Zusammensetzung des EAD wird an Hand von der verfügbaren Literatur sowie den Einschätzungen von Experten erläutert.

---

<sup>446</sup> Vertrag von Lissabon: Art. 13a

### 5.3.1.1. Publikationen zum EAD

Bis dato gibt es kaum wissenschaftliche Publikationen zum EAD. Um den EAD dennoch genauer zu beschreiben, scheint es sinnvoll kurz auf die vorhandene Medienberichterstattung, sowie auf andere einschlägige Quellen einzugehen. Zuvor muss allerdings erwähnt werden, dass zahlreiche Quellen auf die Veränderungen der Außenvertretung bzw. der GASP laut dem Verfassungsvertrag eingehen. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, gibt es in Bezug auf die Außenvertretung der Europäischen Union, bis auf den Namen des höchsten Außenvertreters, keine Änderungen. Insofern gelten die unterhalb angeführten Analysen nicht nur für den Verfassungsvertrag, sondern ebenso für den Vertrag von Lissabon (der in Tabelle 1 als „EU-Reformvertrag“ aufscheint).

Tabelle 1<sup>447</sup>

<b>Bestehende Rechtslage</b>	<b>Verfassungs- vertragsentwurf</b>	<b>EU-Reformvertrag</b>
<p>Es gibt gleichzeitig</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- einen „Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, der nicht der Kommission angehört.</li> <li>- ein für Außenpolitik zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission.</li> </ul>	<p>Es gibt einen „Außenminister der Union“.</p> <p>Dieser ist Vorsitzender des EU-Außenministerrates und Vize-Präsident der Kommission.</p> <p>Er besitzt ein Initiativrecht.</p> <p>Es wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst aufgebaut.</p>	<p>Es gibt einen „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“.</p> <p>Dieser ist Vorsitzender des EU-Außenministerrates und Vize-Präsident der Kommission.</p> <p>Er besitzt ein Initiativrecht.</p> <p>Es wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst aufgebaut.</p>

Des Weiteren weisen die meisten Publikationen auf die Unvollständigkeit des EAD hin, womit sie sich i.d.R. auf Spekulationen einlassen. Trotzdem lässt sich durchaus ein Gesamtbild ableiten.

Einen Einblick wie sich die Mitgliedsstaaten die Zusammensetzung des EAD vorstellen, bieten einzelne Berichte von verschiedenen Außenministerien. Als Beispiel

<sup>447</sup> Eigene Darstellung nach Centrum für Europäische Politik (2007)

lässt sich das Deutsche Auswärtige Amt nennen. Dieses macht deutlich, dass sich die Mitgliedsstaaten, in diesem Fall Deutschland, durchaus einen großen Einfluss wünschen, indem darauf hingewiesen wird, dass das Personal zahlenmäßig dem der Kommission und des Ratssekretariats gleichgestellt sein sollte.<sup>448</sup>

Außerdem lässt sich bereits jetzt eine Konfliktlinie zwischen Kommission und Europäischem Parlament auf der einen und dem Rat der EU und den Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite feststellen. Erstere wollen eine weitere Vergemeinschaftung und den EAD in der Kommission ansiedeln, wohingegen Zweitere dies strikt ablehnen. Von dieser Frage hängt auch die Frage der künftigen Finanzierung ab, wobei darauf hingewiesen wird, dass es auf Grund von Effizienzsteigerungen nur zu einem geringen Mehraufwand kommen sollte. Die personelle Größenordnung wird zwischen 600(!)-7000 Mitarbeiter geschätzt.<sup>449</sup>

Eine Vielzahl von Artikeln, darunter jener von Bacina<sup>450</sup> verweisen auf den weiter oben angedeuteten Konflikt, wo der EAD angesiedelt werden soll. Auch die Möglichkeit der Gründung einer unabhängigen Agentur, nach dem Vorbild der Übersetzungsagentur, steht zur Diskussion.

Maurer und Reichel<sup>451</sup> analysieren ausführlich die möglichen Implikationen, die der EAD mit sich bringen würde. Dabei wird darauf aufmerksam gemacht, dass es bereits 2004/05 Konsultationen zum EAD gab, mit der Folge einer vagen Kompromisslösung die den EAD als eigenständigen Dienst in einem engen Verhältnis zur Kommission und zum Rat sieht. Außerdem wird über die zukünftige Arbeitsweise der „Delegationen der EU“ spekuliert. Mit dem Ende der halbjährigen Präsidentschaftsrotation ergeben sich automatisch neue Strukturen. Die Koordinierung der EU-Außenpolitik in Drittstaaten obliegt dann nicht mehr der Botschaft des Vorsitzlandes sondern eben der „Delegation der EU“ unter Führung des EAD. Weiters nennt der Artikel vor allem die kleineren Mitgliedsstaaten als Hauptprofiteure des EAD, da teure Vertretungen in Drittstaaten eventuell obsolet werden könnten.

Das Europäische Parlament bringt in zahlreichen Stellungnahmen die Hoffnung zum Ausdruck aktiv an der Ausgestaltung des EAD eingebunden zu werden. Es will damit dem EAD auch eine demokratische Legitimität verleihen.<sup>452</sup>

---

<sup>448</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (2006)

<sup>449</sup> Vgl. Heuser (2005)

<sup>450</sup> Bacina (2005)

<sup>451</sup> Maurer/Reichel (2004)

<sup>452</sup> Vgl. EurActiv 2008

In einer Reihe von Berichtsentwürfen lässt sich auf die Meinung des EPs schlussfolgern. Das EP fasst drei Szenarien zusammen, wie der EAD aussehen könnten. Die erste Möglichkeit sieht eine völlige Vereinnahmung des EAD durch die Kommission. Dies wird jedoch für eher unwahrscheinlich erachtet. Das zweite Szenario zieht die Möglichkeit in Betracht die Dienststellen der GASP zu jenen der Kommission hinzuzufügen, was wiederum die Kommission beeinträchtigen würde. Auch die Möglichkeit die jeweiligen außenpolitischen Agenden aus Kommission und Rat herauszulösen und in eine Art „Superbehörde“ unter Leitung des HR, wird als nicht wünschenswert dargestellt.<sup>453</sup>

Das EP spricht sich ausdrücklich gegen eine Eingliederung bisher primärrechtlicher Agenden (Entwicklungspolitik, humanitäre Hilfe, Außenhandel) in die GASP aus. Das EP wünscht sich die Bezeichnung „Botschaften der EU“ für die Delegationen in Drittstaaten. Diese sollten einem Mitarbeiter des EAD unterstehen, welcher entweder dem HR oder dem zuständigen Kommissionsmitglied unterstellt sein sollte.<sup>454</sup> Zusammenfassend kann das EP als durchaus Kommissions-freundlich dargestellt werden. Ein kohärentes Auftreten sollte v.a. zu Lasten der MS gehen und der Kontrolle des EP unterliegen.

Duke kommt bereits bei seiner Analyse zum Europäischen Konvent, der im wesentlichen dieselben Bestimmungen für den EAD vorsieht wie derzeit im Reformvertrag geplant, dass der Großteil der Vertragsbestimmungen einen erheblichen Interpretationsspielraum bieten. Seiner Einschätzung nach wird jedoch der Hauptakteur die Kommission bleiben, da sie nach wie vor die EU gegenüber Drittstaaten vertreten wird.<sup>455</sup>

### 5.3.2. Die Auswirkungen des EAD auf die Vertretungen der MS

In den auswärtigen Beziehungen stellt die EU mit ihren Delegationen der Kommission zweifellos eine Konkurrenz für die Vertretungen der MS dar. Staaten haben ihr Monopol als die einzigen legitimen diplomatischen Akteure verloren.<sup>456</sup> Auch der EAD wird diese Rolle weiter unterlaufen und möglicherweise zu einer zentralen Anlaufstelle für Drittstaaten werden (Mitarbeiter A).

---

<sup>453</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2005a)

<sup>454</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2005b)

<sup>455</sup> Vgl. Duke (2003)

<sup>456</sup> Vgl. Batora (2003): S. 26

Stellt man die Einführung des EAD in einen historischen Kontext der Entwicklung der EPZ, so liegt die Vermutung eines weiteren Kompetenzenverlustes der nationalen Vertretungen nahe. Mitarbeiter A formuliert dies folgendermaßen:

„Durch den Europäischen Außenminister, den es geben wird, der jetzt einen anderen Titel aber de facto diese Funktion hat, und durch eine noch stärkere Koordinierung durch den EAD ist das sicher ein großer Schritt in Richtung Vergemeinschaftung.“

Die darf jedoch nicht mit einer völligen Vergemeinschaftung verwechselt werden. Der EAD wird auch nicht mit einem Radikalschlag installiert werden, sondern kontinuierlich aufgebaut werden (Mitarbeiter A). Mitarbeiter B macht weiters darauf aufmerksam, dass der EAD zwar zur Kohärenz der europäischen Außenpolitik beitragen wird, auf Kosten der MS, aber dass gewisse Tätigkeiten nach wie vor von nationalen Vertretungen vorbehalten bleiben – darunter v.a Kulturpolitik. Die sieht auch Mitarbeiter D so:

„Die Vertretungsbehörden Österreichs werden hingegen weiterhin österreichische politische und wirtschaftspolitische Interessen wahrnehmen, sind in der Auslandskulturpolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit sowie in konsularischen Angelegenheiten aktiv.“

Die Funktionsfähigkeit des EAD wird letztlich auch von der Identität der Mitarbeiter abhängen. Wenn diese den EAD zur Durchsetzung nationaler Interessen zu benützen versuchen und keine europäische Identität entwickeln wird dies negative Auswirkungen auf den EAD haben. Wie ein möglicher Interessenskonflikt gelöst werden kann, steht noch nicht fest und hängt wohl auch von den jeweiligen Karrieremöglichkeiten ab. Für Mitarbeiter A steht jedoch außer Frage, das ein Beamter aus den MS der im EAD arbeitet ausschließlich dem HR weisungsgebunden ist.

Nicht nur im Bereich von Drittstaaten, sondern auch bei Internationalen Organisationen würde der EAD die Koordinationsfunktion übernehmen.

Für Mitarbeiter C ist es durchaus vorstellbar, dass Botschaften geschlossen oder auf konsularische Tätigkeiten beschränkt werden, unterstrich aber, dass die Staaten nach wie vor ihre eigenen Interessen in derjenigen Region vertreten werden.

Mitarbeiter D machte auf darauf aufmerksam, dass es durchaus denkbar ist, dass zukünftige HoM in Zukunft in den Räumlichkeiten der Kommissionsdelegation stattfinden, was nicht zuletzt kleine Botschaften logistisch entlasten würde.

Außerdem verwies Mitarbeiter D auf die Antwort der Außenministerin vom 24. April 2008 auf die parlamentarische Anfrage 3606/J XXIII des Nationalratsabgeordneten Schieder „Sachstandsbericht bezüglich des Aufbaus eines Europäischen Auswärtigen Dienstes“.<sup>457</sup> Darin heißt es zur gewünschten Kompetenzverteilung zwischen dem EAD und nationalen Botschaften, dass:

“(…) der EAD einen ganz konkreten Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger bringen soll, und [das BMeiA] setzt sich deshalb dafür ein, dass die künftigen Delegationen der EU auch konsularische Basisdienste leisten und in Krisenfällen Koordinierungsfunktion vor Ort übernehmen können.“<sup>458</sup>

Sollte sich außerdem ein „single desk system“ (Mitarbeiter B) im EAD durchsetzen, also die Zuständigkeit von nur einer Person pro Land, würde dies entscheidend zur Kohärenz beitragen.

### 5.3.3. Die Veränderungen im konsularischen Bereich

„(...) visa diplomacy is an available signalling and retorsion instrument within the consular element of diplomacy, which makes it a viable policy option in the „low politics“ arena of international affairs.“<sup>459</sup>

Obwohl mit dem Vertrag von Maastricht eine europäische Staatsbürgerschaft eingeführt wurde, ist die EU von gemeinsamen konsularischen Vertretungen noch weit entfernt. Zahlreiche Katastrophen in den vergangenen Jahren haben den MS jedoch deutlich gemacht, dass ein Konsulat alleine nicht über genügend Ressourcen verfügt um selbst seinen eigenen Staatsbürgern helfen zu können. Nach einer Reihe von Initiativen von verschiedenen EU-Organen hat sich mittlerweile das Konzept der „lead state“<sup>460</sup> durchgesetzt. Dabei kommt einem MS auf freiwilligerer Basis eine zentrale Koordinationsrolle im einem Drittstaat zu.<sup>461</sup>

Der Schengenraum sollte eigentlich auch eine gemeinsame Abwicklung von Visa nach sich ziehen, aber die MS halten zum größten Teil beharrlich an ihren

---

<sup>457</sup> Siehe Anhang 3

<sup>458</sup> Siehe Anhang 4

<sup>459</sup> Stringer (2004): S. 655

<sup>460</sup> Rat der EU (2008)

<sup>461</sup> Vgl. Porzio (2008): S. 93-97 siehe auch Fernández (2008)

Konsulaten fest. Dennoch gibt es vereinzelte Zeichen die auf eine verstärkte Kooperation schließen lassen.

Mitarbeiter D unterstrich, dass sich Österreich ein konsularisches Element für den EAD wünscht. Zurzeit gibt es zwar ein dichtes Netz an Honorarkonsulaten in Ländern, in denen es keine österreichische Botschaft gibt. Andererseits kann auch eine andere EU-Botschaft mittels des EU Travel Document Systems einen Pass für andere EU-Bürger ausstellen. Des Weiteren gibt es bereits jetzt eine Kooperation bei der Visaausstellung. So stellt Österreich beispielsweise in Albanien für Malta und in Algerien für Slowenien Visa aus. Demgegenüber stellt Frankreich in Burkina Faso und Deutschland in El Salvador für Österreich Visa aus.

Es kann zusammenfassend davon ausgegangen werden, dass sich die MS zuerst von ihren Konsulaten trennen, bevor sie eine Botschaft aufgeben (sollte beides vorhanden sein). Ein EU-Konsulat, möglicherweise unter der Kontrolle des jeweiligen lead state und unter Einbeziehungen von Personal aus den anderen MS scheint durchaus in Reichweite, im Gegensatz zu EU-Botschaften.

Woschnagg ist davon überzeugt, dass die konsularischen Tätigkeiten der MS in Drittstaaten, in Folge der Zusammenarbeit durch Schengen, irgendwann zusammengelegt werden.<sup>462</sup>

## **6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

In Kapitel 2 wurde zuerst eine Definition der Diplomatie vorgenommen. Auf Grund der zahlreichen Überschneidungen mit anderen Konzepten und unterschiedlichen Definitionen wurde eine möglichst präzise Definition gewählt. Demnach bezeichnet man Diplomatie als ein Instrument der Außenpolitik um über Vermittler (Botschafter, Mitarbeiter des Außenministeriums) einen friedlichen Kontakt zu einem anderen Staat herzustellen. Als häufigstes Vorurteil gegenüber Diplomaten erwies sich lange die Verbindung zu Spionagetätigkeiten. Da die Hauptaufgabe der Diplomaten lange Zeit das Sammeln von Information war, ist es nahe liegend diese mit unlauteren Mitteln zu beschaffen. Spionage steht jedoch im deutlichen Gegensatz zur eigentlichen Funktion der Diplomatie, der Schaffung von freundschaftlichen Beziehungen zwischen zwei

---

<sup>462</sup> Vgl. Woschnagg, (2001): S. 39

Staaten. Als nächstes wurden kodifizierten Aufgaben der Diplomaten gemäß der WDK aufgelistet und in Kapitel 2.4. auf ihre Aktualität und Relevanz in Zeiten der Globalisierung überprüft. Um die Veränderungen in der Diplomatie und die es des Rahmens in dem sie stattfindet, den internationalen Beziehungen, aufzuzeigen, wurde beides in einen historischer Kontext gestellt.

Die Diplomatie, mit ihrem Kern dem ständigen Botschafter, hatte ihren Ursprung zur Zeit der Renaissance auf der italienischen Halbinsel. Von dort verbreitete sich diese Form der Diplomatie über den Rest Europas und erlebte einen ständigen Bedeutungszuwachs seit dem Westfälischen Frieden. Die Diplomatie und der moderne Staat sind also untrennbar miteinander verbunden.

Bei der Darstellung der Entwicklung der Diplomatie, von ihren Ursprüngen in Italien, der Hochblüte in Frankreich und dem Übergang in der Auffassung der Diplomatie nach dem Ersten Weltkrieg, wird deutlich, dass trotz der zahlreichen Veränderungen im internationalen Umfeld, die Diplomatie eine Konstante darstellte. Dieses Umfeld wird an Hand des Wandels von einem subsistenz- zu einem referenzbezogenem System, vom Universalismus im 15. Jahrhundert zum Gleichgewicht des Schreckens im 20. Jahrhundert, bzw. an Hand von ökonomischen Faktoren, dargestellt.

Das 21. Jahrhundert ist von zunehmenden Interdependenzen geprägt die erheblichen Einfluss auf die Diplomatie haben. Die Rolle des Staates ist nicht mehr unumstritten. Vermehrte Treffen von Regierungschefs, die Erfordernis einer demokratischen Legitimität der Außenpolitik, die zunehmende Anzahl und Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren und das Ende des Primats der Außenpolitik gingen zwar nicht spurlos an der Institution der Diplomatie vorüber, veränderte zweifellos die Aufgaben und Arbeitsweise der Diplomaten, doch machte diese nicht obsolet. Trotz der zahlreichen Veränderungen im Umfeld der Diplomatie überdauerte ein Großteil der diplomatischen Praxis die Jahrhunderte. Mehr als die Institution der Diplomatie änderten sich jedoch die Ziele der Politik und die Visionen einer Gesellschaft.

Um die Rolle der Diplomatie in der EU beurteilen zu können musste zuerst eine Wesensbestimmung der EU vorgenommen werden. Dabei wurde deutlich, das es hierfür keine eindeutige Bestimmung gibt, die EU sich also irgendwo zwischen Staatenbund und Bundesstaat bewegt, am Besten aber als System sui generis begreifbar ist. In wieweit dieses Gebilde sui generis eine Staatsqualität enthält wird an Hand der Drei-Elementen-Lehre und weiterer staatlicher Kennzeichen beurteilt. Zusammenfassend

muss der EU eine Staatsqualität abgesprochen werden. Obwohl die EU kein Staat ist spielt sie im internationalen System eine große Rolle. Trotz der unterschiedlichen und vielfältigen Handlungsstränge der EU ist eine Akteursqualität im internationalen Umfeld gegeben, was am Beispiel der Verhandlungen mit der WTO gezeigt wird. Die Finalität der EU hängt schließlich entscheidend mit jener nach der Zukunft des Staates zusammen.

Kapitel 4 widmete sich der außenpolitischen Rolle der EU. Es wurde die Entwicklungsgeschichte der EPZ hin zur GASP dargestellt. Die zunehmende Kooperation in der Außenpolitik kann nicht mit monokausalen Modellen erklärt werden, sondern ist die Folge ökonomischer spill-over Effekte, transgouvernementaler Netzwerke, der zunehmenden Überschneidung von EG und EPZ-Agenden und dem verstärkten Einfluss anderer Akteure. Die Akteure der GASP wurden an Hand einer hierarchischen Struktur dargestellt. Gesondert wurden die GASP-Ausschussstrukturen dargestellt, da diese einen entscheidenden Teil zur Institutionalisierung der EPZ/GASP beitrugen. Ein wichtiger Schritt in Richtung einer gemeinsamen EU-Außenpolitik war die Gründung der ESVP 1999. Zukünftig wird hier v.a. das Verhältnis zur NATO im Mittelpunkt stehen und darüber hinaus entscheidend zur Rolle der EU in der Welt beitragen. Die ESVP hat jedoch bisher den „capability-expectation gap“<sup>463</sup> nicht überwunden. Um die Vielfältigkeit der außenpolitischen Politikfelder aufzuzeigen wurde auch auf die Außenwirtschaftsbeziehungen, die Entwicklungspolitik sowie die Nachbarschaftspolitik der EU eingegangen. Diese Liste ist keinesfalls vollständig und die Grenze zwischen diesen Bereichen verläuft fließend. Trotzdem werden die unterschiedlichen Zuständigkeiten der einzelnen Organe, und somit die Schwierigkeit einer kohärenten Abstimmung, deutlich.

Die GASP ging nicht spurlos an den nationalen Außenpolitiken vorüber. Dies wird am Beispiel Österreichs dargestellt. Es kam sowohl zu Änderungen in der Organisation des BMeiA wie auch in inhaltlichen Belangen. Besonders kleinere Länder wie Österreich hatten zum Teil erhebliche Anpassungsprobleme, die jedoch auf Grund von eingeschränkten Ressourcen teilweise noch nicht behoben wurden. An Hand des Abstimmungsverhaltens Österreichs bei der UN und an der generellen Arbeitsweise im BMeiA lässt sich eine Abnahme nationalstaatlicher zu Gunsten einer europäischen Außenpolitik konstatieren. Der mögliche Einfluss auf diesen Prozess durch den Vertrag von Lissabon wurde an Hand von Experteninterviews gezeigt.

---

<sup>463</sup> Fröhlich (2008): S. 12 zit. n. Hill (1993)

Letztendlich ist der Vertrag von Lissabon ein weiterer Versuch der EU zu einem kohärenteren Auftreten in der Außenpolitik zu verhelfen. Dafür sind jedoch nicht nur Handlungsabläufe zu ändern, sondern auch die Rolle der EU in der Welt an sich muss überdacht und festgelegt werden. Es wurde gezeigt, dass die EU bisher durchaus einen soft-power-Status genießt und diesen auch weiter ausbauen sollte, sich also nicht auf hard-power verlegen sollte, da diese in Zeiten der Globalisierung an Bedeutung verliert.

Kapitel 5 ging schließlich auf die Rolle der Diplomatie innerhalb der EU ein. Es wird deutlich, dass entgegen der ursprünglichen Annahme, dass die EU bilaterale Botschaften zwischen MS obsolet erscheinen lässt, einer gründlichen Analyse nicht standhält. Im Gegenteil, die Wichtigkeit der Botschaften hat sogar zugenommen und die nationalen Vertretungen werden auch in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Formulierung europäischer Politiken spielen. Nachdem kurz auf die Entwicklung und Bedeutung des Diplomatischen Korps als Institution des internationalen Systems eingegangen wurde, konnte der COREPER als eine besondere Form eines Diplomatischen Korps ausgemacht werden. Der starke Zusammenhalt der epistemischen Gemeinschaft im COREPER hat erheblich Einfluss auf die Entscheidungen der EU.

Das diplomatische Netzwerk der EU in Drittstaaten umfasst die Vertretungen der Kommission, deren Geschichte dargestellt wurde, die Botschaften der MS als ein besonderer Teil davon und die Botschaft der jeweiligen Präsidentschaft. Hierbei kommt es zu einem erheblichen Koordinationsbedarf der je nach Drittstaat unterschiedlich effektiv gemeistert wird. In weiterer Folge wird der EAD einen großen Einfluss auf die Arbeitsweise der EU in Drittstaaten haben, obwohl die endgültige Funktion und Form noch nicht feststeht. Letztendlich wird der EAD die Rolle der Botschaften und der Konsulate der MS vermindern.

Das Europäische Integrationsprojekt ist seit jeher von Rückschlägen geprägt. Um nur die Wichtigsten zu nennen: das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954, de Gaulles Veto gegen einen britischen Beitritt 1963, Dänemarks Nein zu Maastricht und Irlands Nein zu Nizza. Trotz dieser bisherigen Rückschläge, inklusive jenem des Verfassungsvertrags und der bis dato unsicheren Zukunft des Reformvertrags besteht kein Zweifel, dass der europäische Integrationsprozess in absehbarer Zukunft nicht zum Stillstand kommen wird. Bisherige Rückschläge, mit Ausnahme der Volksabstimmung in Irland zu Lissabon,

konnten durch einen simplen Austausch, oder Ableben der Akteure, oder zumindest einem Umdenken einer begrenzten Anzahl von Entscheidungsträgern (z.B. der Nationalversammlung Frankreichs) behoben werden. Dennoch besteht ein Unterschied zu früheren Integrationsschritten zu jenen des 21. Jahrhundert (u.a. Erweiterung, Verfassung). Diese stoßen auf große Ablehnung in weiten Teilen der Bevölkerung (mit großen regionalen Unterschieden innerhalb der EU). Man kann wohl davon ausgehen, dass der Vertrag von Lissabon einer separaten Volksabstimmung in 25 MS nicht stand halten würde. Selbst bei einem europaweiten Referendum würde sich nur eine knappe Mehrheit finden, die nicht wirklich als Erfolg zu verkaufen wäre.

Im Zuge des Ratifikationsprozesses des Vertrags von Lissabon liegt es einmal mehr am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe über den Einfluss der EU auf den Nationalstaat Deutschland zu entscheiden. Dabei steht erneut eine Definitionsdebatte im Vordergrund. Sind die Begriffe die den Staat beschreiben auf den europäischen Staatenbund umlegbar? Dabei dreht sich die Debatte beispielsweise um den Begriff der Opposition, die bekanntermaßen auf europäischer Ebene nicht vorhanden ist. Elmar Brok, Europaabgeordneter, führt dies jedoch auf ein Fehlen einer Regierung zurück. Letztendlich wird sich Karlsruhe erneut auf den Bundesstaat Deutschland beziehen, der nach wie vor gegeben ist.<sup>464</sup> Sollte das Bundesverfassungsgericht jedoch Kriterien festlegen, ab welchen Zeitpunkt ein solcher Bundesstaat nicht mehr gegeben ist, würde dies dem europäischen Integrationsprojekt einen Endpunkt geben.

Das Integrationsprojekt darf jedoch auf keinen Fall verlangsamt oder gar unterbrochen werden. Die EU ist die einzige Lösung um die zum Teil negativen Auswirkungen der Globalisierung zu kompensieren bzw. die Globalisierung entscheidend mit zu beeinflussen. Oder anders formuliert: Wenn es die EU nicht geben würde müsste man sie erfinden. Man stelle sich Europa im 21. Jahrhundert vor in der nach wie vor Passkontrollen an der Tagesordnung stehen, jedes Land Importzölle einhebt oder verschiedene Währungen existieren. Dies wäre wohl eine fast schon fahrlässige Verkennung der Globalisierung.

Allein durch den Erweiterungsprozess hat die EU einen entscheidenden Anteil an einer positiven Entwicklung der Nachbarländer bzw. neuen MS. Der Integrationsprozess ist also ein wesentlicher Pull-Faktor und unterstreicht den Status der EU im internationalen System.

---

<sup>464</sup> Müller (2009). In: Frankfurter Allgemeine Zeitung: 12. Februar 2009, S. 5

Um diesen Status weiter zu verbessern, besteht erheblicher Handlungsbedarf in der Außenpolitik der EU. Die Botschaften bzw. Konsulate der MS in Drittstaaten können hierzu einen bedeutenden Beitrag leisten. Bisher kommt es zwar zu einer verstärkten Koordinierung zwischen den Vertretungen der MS untereinander und mit den Kommissionsvertretungen, von einem kohärentem Auftreten kann jedoch keine Rede sein. Der EAD kann, sofern er nicht zu einem Brüssel ansässigen Sekretariat im Dienste des HR verkümmert, einen entscheidenden Beitrag leisten um die EU mit einer Stimme sprechen zu lassen. Dies würde selbstverständlich auf Kosten der nationalen Vertretungen und im Besonderen auf jene der Präsidentschaft gehen. Letzteres dürfte jedoch nicht weiter ein Problem darstellen, da die meisten MS, mit Ausnahme der großen MS, ohnehin nicht in der Lage sind diese Funktion in allen Drittstaaten auszuüben. Welchen Einfluss der EAD auf die Außenpolitik gegenüber einem Drittstaat ausüben kann, hängt wesentlich mit der Ausbildung der Mitarbeiter zusammen. Nur wenn diese über die EU und nicht über die MS abgewickelt wird, kann sich unter den EAD-Mitarbeitern eine gemeinsame Identität herausbilden und sie zu einer epistemischen Gemeinschaft werden lassen. Ob die MS dies zulassen werden bleibt abzuwarten. Zieht man jedoch die Entwicklung der EPZ/GASP in Betracht, die zu einem wesentlichen Teil von Beamten der unteren Ebene mitbestimmt wurde und entscheidend zu einer Koordinierung der Außenpolitiken beigetragen hat, so könnte der EAD ebenfalls zu einer weiteren Vertiefung der Integration im Bereich der Außenpolitik führen.

Während es in einzelnen Drittstaaten zu gemeinsamen Vertretungen der MS kommt v.a. im konsularischen Bereich, ist dies im Botschaftsbereich nicht festzustellen. Im Fall von Österreich wurden in den letzten Jahre fast keine Botschaften geschlossen. In letzter Zeit kommt es jedoch auf Grund einer angespannten Budgetlage im Außenministerium zu Rationalisierungsdebatten. Davon sind jedoch keine Botschaften innerhalb der EU betroffen, sondern in wirtschaftlich unbedeutenden Drittstaaten. So sind die Schließungen der Vertretungen in Peru, Oman<sup>465</sup> und Simbabwe<sup>466</sup> geplant. Ebenso werden u. U. die Konsulate in Rio de Janeiro und Hamburg geschlossen. Gleichzeitig soll eine Botschaft in Baku eröffnet werden, das als ökonomisch aufstrebende Region gilt.<sup>467</sup>

---

<sup>465</sup> Die Presse (2009)

<sup>466</sup> Profil Ausgabe 14, 30. März 2009, S. 14

<sup>467</sup> Die Presse (2009)

Wie lässt sich nun die zukünftige Rolle der österreichischen Außenpolitik, im Besonderen die Rolle der Vertretungen beurteilen? Geht man von dem Adaptionprozess der österreichischen Außenpolitik seit dem EU-Beitritt bzw. eigentlich schon seit der Aufnahme der Beitrittsgespräche aus, so kann eindeutig die Abnahme österreichischer zu Gunsten europäischer Außenpolitik festgehalten werden. Eine diesbezügliche qualitative Bewertung liegt im Auge des Betrachters. Österreich ordnet sich im Bereich der Außenpolitik eindeutig dem Kohärenzbestreben der EU unter. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Souveränitätsverlust. Besonders im Bereich der Erweiterung vertritt Österreich durchaus konträre Ansichten zu jenen der meisten MS. Die Eingliederung in europäische Außenpolitik ist außerdem relativ, da Österreich vor dem Beitritt in vielen Teilen der Welt keine wirkliche Außenpolitik hatte. Die Verteilung der nationalen Vertretungen spiegelt dies wieder.

Im Gegensatz zum Bedeutungsverlust der österreichischen Außenpolitik<sup>468</sup>, kann dies für die nationalen Vertretungen nicht festgestellt werden. Es kam weder zu maßgeblichen Änderungen hinsichtlich der Quantität noch zu großen Veränderungen in der Arbeitsweise der Diplomaten. In innereuropäischen Belangen konnten die Vertretungen sogar an Bedeutung zulegen. In außereuropäischen Beziehungen erfüllen die Botschaften und Konsulate nach wie vor dieselben Aufgaben, auch wenn ein verändertes Umfeld zu Adaptionen führte. Stellt man die Veränderung in den nationalen Vertretungen in Verhältnis zu den Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses seit 1995, so lässt sich feststellen, dass die EU relativ wenig Einfluss auf die nationalen Vertretungen hatte.

Sollte der Vertrag von Lissabon in seiner jetzigen Form von allen MS ratifiziert werden und der EAD auch nur ansatzweise seine ihm angedachte Funktion ausüben, könnte sich dies durchaus ändern. Ein EAD der die Aufgaben der Kommission und der Präsidentschaft erfüllt, wesentlich vom HR getragen wird und zweifellos die volle Unterstützung des EPs genießt, würde die Bedeutung der nationalen Vertretungen zweifellos vermindern.

---

<sup>468</sup> Dieser Aussage liegt die Annahme zu Grunde, das Österreich zwar durch die GASP an der Formulierung der europäischen Außenpolitik beteiligt ist, diese jedoch nur zu einem kleinen Teil mitbestimmt und meist nicht mehr als eigenständiger Akteur handelt.

## Abkürzungsverzeichnis:

Bzw.	Beziehungsweise
COREPER	Comité des représentants permanents
Ders.	Derselbe
DG RELEX	Generaldirektion für Außenbeziehung und europäische Nachbarschaftspolitik
EAC	European Agency for Cooperation
Ebd.	Ebenda
EEA	Einheitlichen Europäischen Akte
EEC	European Economic Community
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäischen Politischen Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUROATOM	European Atomic Energy Community
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HoM	Head of Missions
HR	Hohe Vertreter für die GASP
i.d.F.	in diesem Fall
i.d.R.	in der Regel
i.d.S.	in diesem Sinn
MS	Mitgliedsstaaten der EU
o.J.	ohne Jahresangabe
PSK	Politische- und Sicherheitspolitische Komitee
RAA	Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
u.U.	unter Umständen
Vgl.	Vergleiche
WDK	Wien Diplomatenrechtskonvention
z. B.	zum Beispiel

## Anhang 1:

### EU Sonderbeauftragte<sup>469</sup>

<b>Name</b>	<b>Region</b>	<b>appointed</b>
Torben Brylle	Sudan	19. April 2007
<u>Pieter Feith</u>	Kosovo	4. Februar 2008
<u>Erwan Fouéré</u>	Former Yugoslav Republic of Macedonia	17. Oktober 2005
<u>Valentin Inzko</u>	Bosnia and Herzegovina	11. März 2009
Kálmán Mizsei	Moldova	15. Februar 2007
Pierre Morel	Central Asia Georgia	5. Oktober 2006 25. September 2008
Marc Otte	Middle East peace process	14. Juli 2003
Peter Semneby	South Caucasus	20. Februar 2006
Ettore Francesco Sequi	Afghanistan	24. Juli 2008
Roeland van de Geer	Great Lakes Region	14. Februar 2007
Koen Vervaeke	African Union	6. Dezember 2007

---

<sup>469</sup> Rat der EU (2008a)

# Overview of the missions and operations of the European Union

April 2009

Civilian missions: continuing missions / finished missions

Military operations: continuing operations / finished operations



<sup>470</sup> Rat der EU (2009)

PARLAMENTARISCHE ANFRAGE 3606/J XXIII

3606/J XXIII. GP - Anfrage gescaunt

1 von 2

XXIII. GP.-NR

3606/J

27. Feb. 2008

ANFRAGE

des Abgeordneten Mag. Andreas Schieder und GenossInnen  
an die Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten  
betreffend „Sachstandsbericht bezüglich des Aufbaus eines Europäischen Auswärtigen  
Dienstes (EAD)“.

Der Reformvertrag der EU („Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die  
Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“) sieht  
als eine von mehreren Innovationen die Einführung eines „Hohen Vertreters der Union für  
Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenminister“; Art. 13a) vor, der künftig die Position der  
Europäischen Union im Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (GASP)  
vertreten soll.

Im Art. 13a (3) heißt es dazu:

*„Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen  
Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen  
Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen  
Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie  
abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und  
die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen  
Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen  
Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der  
Kommission.“*

Gemäß der Erklärung, die der Schlussakte der Regierungskonferenz beigefügt ist, wird der  
Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP gemeinsam mit Kommission  
und Mitgliedstaaten die Vorarbeiten zur Errichtung des EAD einleiten, sobald der Vertrag von  
Lissabon unterzeichnet worden ist. Ein Teil dieser Vorarbeiten wurde bereits nach der  
Unterzeichnung des „Verfassungsvertrages“ geleistet (vergleiche „Europäischer Auswärtiger  
Dienst - Gemeinsamer Sachstandsbericht des Generalsekretärs/ Hohen Vertreters und der  
Kommission für den europäischen Rat“, 9. Juni 2005, 9956/05).

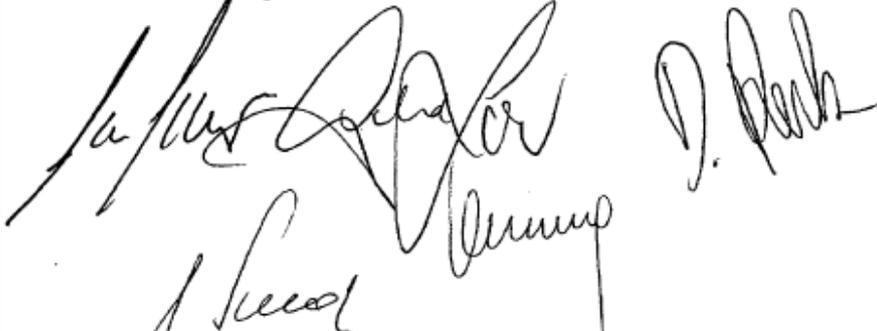
Die Einrichtung eines EAD wird entscheidende Auswirkungen auf den österreichischen  
diplomatischen Dienst haben. Dies betrifft sowohl den Bereich der Zusammenarbeit von EAD  
und Außenamt/ BMeiA als auch die Gestaltung von Ausbildung und Laufbahnplanung von  
österreichischen DiplomatInnen.

Die unterzeichneten Abgeordneten stellen daher in diesem Zusammenhang an die  
Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten nachstehende:

<sup>471</sup> Österreichisches Parlament (2008a)

**ANFRAGE:**

1. Welche Überlegungen gibt es im BMeiA zur geplanten Zusammenarbeit des EAD insbesondere mit diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten?
2. Wie ist der aktuelle Informationsstand des BMeiA bezüglich der Vorbereitungsarbeiten des Hohen Vertreters Javier Solana, der Kommission und des Rat bezüglich des Europäischen Auswärtigen Dienstes?
3. Welche Aufgaben sollen die so genannten „EU-Botschaften“ (aufbauend auf dem Netzwerk der derzeitigen Delegationen der Kommission) in Drittstaaten übernehmen?
4. Wo liegt der Unterschied zu den diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten?
5. Wie soll sich die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und der jeweiligen künftigen „Unionsdelegation“ bzw. dem EAD gestalten?
6. Wie beurteilen Sie den Vorschlag des Europäischen Parlaments, eine Europäische Diplomatische Akademie einzurichten? Halten Sie eine solche Entwicklung für wünschenswert – gesetzt den Fall, dass die Finanzierung gesichert ist – oder bevorzugen Sie eine ausschließliche Fortführung der österreichischen Ausbildungsstrukturen mit einer Veränderung der Schwerpunktsetzung?
7. An welche Schwerpunktsetzung in der österreichischen Ausbildung wird gedacht?
8. Welche Überlegungen und Positionen gibt es in Ihrem Ministerium um die Berücksichtigung von Personal des EAD aus dem österreichischen diplomatischen Dienst zu fördern (z.B. spezifische Weiterbildungsmaßnahmen um die Qualifikationsprofile der österreichischen MitarbeiterInnen des Auswärtigen Dienstes zu stärken, budgetäre Vorkehrungen)?
9. Welche Überlegungen und Positionen gibt es in Ihrem Ministerium bezüglich Finanzierung der Personalkosten, insbesondere eines „österreichischen Kontingents“, des EAD?
10. Welcher Zeitplan ist Ihren Informationen zufolge nach heutigem Stand für den Aufbau des EAD vorgesehen?

The image shows three handwritten signatures in black ink. The largest signature is on the left, followed by a smaller one below it. To the right of these is another signature. The signatures are cursive and difficult to read.

Anhang 4:<sup>472</sup>

ANTWORT DER BUNDESMINISTERIN AUF DIE PARLAMENTARISCHE ANFRAGE 3606/J XXIII

3619/AB XXIII. GP - Anfragebeantwortung gesamt		1 von 3
RE P U B L I K Ö S T E R R E I C H		
XXIII. GP.-NR		
3619 /AB	=	Die Bundesministerin für europäische
25. April 2008		und internationale Angelegenheiten
zu 3606 /J		Dr. Ursula Plassnik
Frau Präsidentin des Nationalrates Mag. <sup>a</sup> Barbara PRAMMER Parlament 1017 Wien		24. April 2008  GZ. BMeiA-AT.3.16.04/0002-III.1/2008
<p>Die Abgeordneten zum Nationalrat Mag. Andreas Schieder, Kolleginnen und Kollegen haben am 27. Februar 2008 unter der Zl. 3606/J-NR/2008 an mich eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend „Sachstandsbericht bezüglich des Aufbaus eines Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD)“ gerichtet.</p> <p>Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:</p> <p><b>Zu den Fragen 1 bis 5 und 10:</b></p> <p>Der Vertrag von Lissabon sieht ein besonderes Verfahren zur Festlegung der Regeln über Organisation und Arbeitsweise des EAD vor, das erst nach Inkrafttreten des Vertrags eingeleitet werden kann. Vorarbeiten sollen gemäß Erklärung Nr. 15 zum Vertrag von Lissabon schon vor diesem Datum beginnen.</p> <p>Die slowenische Präsidentschaft hat am 10. April 2008 eine erste Aussprache zum Thema geleitet und dabei eine baldige Vorlage eines Zeitplans für die weitere Vorgangsweise angekündigt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten einen schrittweisen Aufbau des EAD möglichst bald nach Inkrafttreten des Vertrags befürwortet.</p> <p>Der EAD wird neben Beamten/innen aus dem Generalsekretariat des Rates und der Europäischen Kommission auch abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste umfassen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.</p> <p style="text-align: right;">./2</p>		
<small>A - 10 14 Wien - Minoritenplatz 8 - Tel. +43(0)50 11 50-3350 - Fax +43(0)1-535 50 91    DVR 0000060</small>		

<sup>472</sup> Österreichisches Parlament (2008b)

- 2 -

Kernaufgabe des EAD wird es sein, den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidenten der Kommission dabei zu unterstützen, ein einheitliches und effizientes auswärtiges Handeln der Europäischen Union sicherzustellen.

Die Vertretungsbehörden Österreichs werden hingegen weiterhin österreichische politische und wirtschaftspolitische Interessen wahrnehmen, sind in der Auslandskulturpolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit sowie in konsularischen Angelegenheiten aktiv.

Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) vertritt die Ansicht, dass der EAD einen ganz konkreten Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger bringen soll und setzt sich deshalb dafür ein, dass die künftigen Delegationen der EU auch konsularische Basisdienste leisten und in Krisenfällen eine Koordinierungsfunktion vor Ort übernehmen können.

Das BMeiA geht also davon aus, dass die künftigen EU-Delegationen neben den diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten bestehen, mit diesen aber eng zusammenarbeiten werden. Die Zusammenarbeit in Drittstaaten könnte im Wesentlichen dem bewährten System der Abstimmung von Positionen vor Ort durch regelmäßige Treffen und Informationsaustausch folgen.

**Zu den Fragen 6 und 7:**

Das BMeiA sieht einen spezifischen Bedarf an Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter/innen des EAD, denn diese werden aus sehr unterschiedlichen Diensten rekrutiert werden und daher über unterschiedliche Vorkenntnisse verfügen.

- 3 -

Das BMeiA tritt für ein dezentrales Aus- und Weiterbildungskonzept ein, das durch Abstimmung auf die jeweiligen Bedürfnisse einen hohen und annähernd gleichen Ausbildungsstand sicherstellt. Das BMeiA ist bereits mit der Diplomatischen Akademie in engem Kontakt, um eine Ausbildung für Mitarbeiter/innen des EAD anbieten zu können.

**Zu den Fragen 8 und 9:**

Es ist wichtig, dass durch richtige Weichenstellungen im Auswahlverfahren für den EAD eine ausgeglichene Aufnahme von hochqualifizierten Mitarbeitern/innen, insbesondere auch aus den nationalen diplomatischen Diensten, sichergestellt wird.

Das BMeiA tritt für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit aller Mitarbeiter/innen des EAD ein, gleichgültig aus welchem Dienst sie abgestellt werden. Dabei sollte auch gleiche Bezahlung für gleiche Tätigkeit sichergestellt werden. Aus diesem Grund wäre in den kommenden Verhandlungen eine Finanzierung des EAD und seines gesamten Personals aus dem EU-Haushalt zu prüfen.

Darüber hinaus soll es für die aus den nationalen diplomatischen Diensten rekrutierten Mitarbeiter/innen des EAD möglich sein, in diese Dienste auch wieder zurückzukehren, wodurch auch den nationalen diplomatischen Diensten die von ihren Mitarbeiter/innen im EAD gewonnenen Erfahrungen zugute kommen würden.



## Literaturverzeichnis

- Albrow, M. (1998): Europe in the Global Age. Amalfi Prize Lecture, Italy, 30. Mai
- Alecu de Flers, Nicole (2007): National adaptation to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU? The effects of the CFSP on the foreign policies of Ireland and Austria. Dissertation, Wien
- Allen, David (1998): Who speaks for Europe: The Search for an Effective and Coherent External Policy. In: Peterson, John & Sjursen, Helene (Hrsg.): A Common Foreign Policy for Europe. Routledge, London
- Anderson, M.S. (1993): The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919. Longman, New York
- Andreae, Lisette & Kaiser, Karl (1998): Die Außenpolitik der Fachministerien. In: Eberwein, Wolf-Dieter & Kaiser, Karl (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik. Oldenburg, München, S. 29-46
- Andreatta, Filippo (2005): Theory and the European Union`s International Relations, In: Hill, Christopher & Smith, Micheal (Hrsg.) (2005): International Relations and the European Union, Oxford University Press, New York, S. 18-38
- Beck-Texte im dtv (1999): Völkerrechtliche Verträge, 8. Auflage
- Beitz, Charles R. & Hermann, Theodore (Hrsg.) (1973): Peace and War. W. H. Freeman and Company, San Francisco
- Berridge, G. R. & Keens-Soper, Maurice & Otte, T. G. (Hrsg.) (2001): Diplomatic theory from Machiavelli to Kissinger. Palgrave, New York
- Bieling, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2005): Theorien der Europäischen Integration. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Birke, Adolf M. & Heydemann, Günther (Hrsg.) (1989): Die Herausforderung des europäischen Staatensystems. Nationale Ideologie und staatliches Interesse zwischen Restauration und Imperialismus. Vandenhoeck & Ruprecht. Göttingen
- Bot, B.R. (1984): Cooperation Between the Diplomatic Missions of the Ten in Third Countries and International Organizations. In: Legal Issues in European Integration, Vol. 10, S. 149-169
- Brown, Carl (2004): Track-II Diplomacy: Lessons from the Middle East. In: Foreign Affairs, Mai/Juni 2004
- Bredow, von Wilfried (1994): Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Kohlhamm, Stuttgart

- Bredow, von Wilfried (1996): Bilaterale Beziehungen im Netzwerk regionaler und globaler Interdependenz. In: Kaiser, Karl & Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien. Oldenburg, München, S. 109-15
- Bredow, von Wilfried (2008): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter (1993): Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: International Organization 47, Nr. 1
- Buzan, Barry & Little, Richard (2000): International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. Oxford University Press, Oxford
- Callières, François de (1716): De la manière de négocier avec les Souverains De la manière de négocier avec les Souverains, de l'utilité des Negotiations, du choix des ambassadeurs & des Envoyez, & des qualités nécessaires pour reussir dans ces emplois. Bruxelles: Pour la Compagnie
- Cambon, Jules M. (1926): Le diplomate. Hachette, Paris
- Contamine, Philippe (2000) (Hrsg.): War and competition between states. Clarendon Press, Oxford
- Cox, Robert W. (o.J.): Social Forces, States and Worlds Order: Beyond International Relations Theory, In: Keohane (Hrsg.): Neorealism and Its Critics
- Craig, Gordon A. & George, Alexander L. (1995): Force and statecraft. Diplomatic problems of our time. Oxford University Press. New York
- Crowe, Brian (2006): Towards a European Foreign Policy. In: The Hague Journal of Diplomacy 2006, Vol.1, S. 107-114
- Deibert, R.J. (1997): Parchment, Printing and Hypermedia: Communication in World Order Transformation. Columbia University Press, New York
- Deighton, Anne (2002): The European Security and Defence Policy, In: Journal of Common Market Studies 4, S. 719-741
- Dietrichs, Udo (2008): Neue Dynamik in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Auf dem Weg zu einer EU Security Governance. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40/2007, S. 343-364
- Dinan, Desmond (Hrsg) (2006): Encyclopedia of European Union, Macmillan, London
- DePortes A. (1979): Europe Between the Superpowers, New Haven, Conn
- Dunn, David H. (Hrsg.) (1996): Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry. Macmillan, Basingstoke

- Doering-Manteuffel, Anselm: Internationale Geschichte als Systemgeschichte. Strukturen und Handlungsmuster im europäischen Staatensystem des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Loth, Wilfried & Osterhammel, Jürgen (Hrsg.) (2000): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten. Oldenburg, München, S. 95-96
- Fallesen, Leif Beck (2001): The Nation-State Redefined. In: Guttmann, Robert J. (Hrsg.): Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower. Lynne Rienner Publ., Boulder
- Fernández, Ana Mar (2008): Consular Affairs in the EU: Visa Policy as a Catalyst for Integration?. In: The Hague Journal of Diplomacy 2008, Vol. 3, 21-35
- Fossum, J.E. (2002): The Transformation of the Nation-State: Why Compare the EU and Canada? Working Paper Nr. 28/2002, Oslo: ARENA
- Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur: eine Einführung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Fürst, Heiko (2007): Europäische Außenpolitik zwischen Nation und Union. Die Konstruktion des polnischen, rumänischen und ungarischen Diskurses zur GASP. Nomos, Leipzig
- Galtung, J. (1973): The European Community: A Superpower in the Making?. Allen and Unwin, London
- Garcia, Luis Ribot (2000). In: Contamine, Philippe (Hrsg.): War and competition between states. Clarendon Press, Oxford, S. 33-36
- Gärtner, Heinz & Höll, Otmar & Luif, Paul (2005): Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik. In: Gustenau, Gustav (Hrsg.): Österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, BMLV, Wien, S. 10-16
- Ginsberg, R. H. (1998): Common Foreign and Security Policy (CFSP). In: Dinan, Desmond (Hrsg.): Encyclopedia of European Union, Macmillan, London, S. 83-85
- Goldstein, Erik (2008): The Politics of the State Visit. In: The Hague Journal of Diplomacy 2008, Vol. 3, S. 153-178
- Grande, Edgar & König, Markus & Pfister, Patrick & Sterzel, Paul (2006): Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaates – Transnationale Politikregime im Vergleich. In: Schirm, Stefan A. (Hrsg.): Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Nomos, Baden-Baden, S. 119-145
- Grotius, Hugo (1625): De jure belli et pacis. libri tres ; in quibus ius naturae & gentium item iuris publici praecipua explicantur. Olms, Hildesheim
- Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe, London
- Hall, Rodney B. (1999): National Collective Identity. Social Constructs and

- International Systems. Columbia Univ. Press, New York
- Hassner, P. (1968): Change and Security in Europe II: In Search of a System, Adelphi Paper 49. International Institute for Strategic Studies, London
- Hauser, Günther (2006): Sicherheit, Energie und Wirtschaft - Europa als globaler Akteur. BMLV, LVAk, Wien
- Henrikson, Alan K. (2006): Diplomacy's Possible Futures. In: The Hague Journal of Diplomacy 2006, Vol. 1, S. 3-27
- Hill, Christopher (1993): The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role, In: Journal of Common Market Studies 31, S. 305-328
- Hill, Christopher (1997): Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP. EUI Working Paper RSC No. 97/66. Bada Fiesolana, San Domenico (FI): European University Institute/Robert Schuman Centre
- Hix, Simon (2005): The Political System of the European Union. Palgrave, Basingstoke
- Hobe, Stephan & Kimminich, Otto (2004): Einführung in das Völkerrecht. 8. Aufl. A. Franke Verlag, Tübingen u. Basel
- Hobsbaum, Erich (1995): Das Zeitalter der Extreme. – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. Hanser, München/Wien
- Holland, Martin (1991): European Political Co-operation and Member States Diplomatic Missions in Third Countries – findings from a Case-Study of South Africa. In: Diplomacy & Statecraft, Vol. 2, S. 236-253
- Höll, Otmar (2002): Außen- und Sicherheitspolitik, In: Neisser, Heinrich & Puntschner-Riekmann, Sonja (Hrsg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Die Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien, S. 369-395.
- Howorth, Jolyon (2001): European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?. In: Journal of Common Market Studies 5, S. 765-789
- Isensee, Josef (1994): Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils. S. 133 In: Ders. (Hrsg.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Duncker & Humblot, Berlin
- Jones, Eric L. (1991): Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens. Mohr, Tübingen
- Kagan, Robert (2002): Macht und Schwäche. Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinandertreibt, In: Blätter für deutsche und internationale Politik 10, S. 1194-1202

- Kagan, Robert (2004): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*
- Kehrer, Elisabeth (2000): *Die GASP aus österreichischer Sicht. In: Die GASP: Entwicklungen und Perspektiven. Occasional Paper 4/2004. Diplomatische Akademie, Wien, S. 9-16*
- Kennedy, Paul M. (2005): *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000. 5. Auflage, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt a. M.*
- Kleiner, Jürgen (2008): *The Inertia of Diplomacy. In: Diplomacy & Statecraft, Vol. 19, S. 321-349*
- Kleinschmidt, Harald (1998): *Geschichte der internationalen Beziehungen. Ein systemgeschichtlicher Abriß. Reclam, Stuttgart*
- Krauske, Otto (1885): *Die Entwicklung der ständigen Diplomatie vom fünfzehnten Jahrhundert bis zu den Beschlüssen von 1815 und 1818. Duncker & Humblot. Leipzig*
- Langhorne, Richard (2000): *Full Circle: New Principals and Old Consequences in the Modern Diplomatic System. In: Diplomacy & Statecraft Vol. 11, S. 33-46*
- Langhorne, Richard (2005): *The Diplomacy of Non-State Actors. In: Diplomacy & Statecraft Vol. 16, S. 331-339*
- Lehner, Tatjana (2007): *Johann Khevenhüller - ein Diplomat am Ende des 16. Jahrhunderts. Seine Briefe an Rudolf II. 1591 – 1594. Dissertation, Wien*
- Lewis, Jeffrey (2000): *The Methods of Community in the EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure. In: Journal of European Public Policy 7, Nr. 2, S. 261-89*
- Lippert, Barbara (2007): *Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Bpd, Bonn, S. 163-167*
- Loth, Wilfried (1995): *Vertiefung in der Erweiterung? Die Europäische Regierungskonferenz in historischer Perspektive, in: Kulturwissenschaftliches Institut, Jahrbuch 1995, Essen, S. 77-81*
- Loth, Wilfried (2000): *Regionale, nationale und europäische Identität. Überlegungen zum Wandel europäischer Staatlichkeit. In: Loth, Wilfried & Osterhammel, Jürgen (Hrsg.): Internationale Geschichte. Themen - Ergebnisse – Aussichten. Oldenburg, München*
- Luif, Paul (1995): *On the road to Brussels: the political dimension of Austria's, Finland's and Sweden's accession to the European Union. Braumüller, Wien*
- Luif, Paul (2002): *Empirische Analyse der GASP der EU am Beispiel des*

Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen,  
Projektbericht an das Büro für Sicherheitspolitik, BMLV

Magalhães, José Calvet De (1988): *The Pure Concept of Diplomacy*. Greenwood Press,  
New York

Marks, Gary (Hrsg.) (1996): *European Integration From the 1980s: State-Centric  
Versus Multi-Level Governance*, In: *Journal of Common Market Studies* 34, S.  
341-378

Mattingly, Garrett (1955): *Renaissance Diplomacy*. Cape, London

Maull, Hanns (2002): *Die `Zivilmacht Europa` bleibt ein Projekt*. In: *Blätter für  
deutsche und internationale Politik*, Vol. 12, S. 1467-1478

Mayall, J. (2007): *Introduction*. In: Sharp, Paul & Wiseman, Geoffrey (Hrsg.): *The  
Diplomatic Corps as an Institution of International Society*. Macmillan,  
Basingstoke

McDonald, John W. (1991): *Further Exploration of Track Two Diplomacy*. In:  
Kriesberg, Louis & Thorson, Stuart J. (Hrsg.): *Timing the De-Escalation of  
International Conflicts*, Syracuse University Press, New York, S. 201-220

Melissen, Jan (Hrsg.) (2007): *The New Public Diplomacy. Soft Power in International  
Relations*. Macmillan, Basingstoke

Modelski, George (1972): *Principles of World Politics*. Free Press, New York

Monar, Jörg (2006): *Außenwirtschaftbeziehungen*. In: Weidenfeld, Werner & Wessels,  
Wolfgang (Hrsg.) (2006): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen  
Integration*. 10.Auflage, Bpd, Bonn, S. 77-81

Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power  
from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, New York

Moravcsik, Andrew (2003): *Striking a New Transatlantic Bargain*, S. 89, In: *Foreign  
Affairs*, Vol. 83, S. 74-89

Morgenthau, Hans Joachim (1985): *Politics among Nations. The Struggle for Power and  
Peace*. Knopf, New York

Much, Ilana (2007): *Israeli Palestinian "Track Two" diplomacy*. Diplomarbeit, Wien

Müller, Reinhard (2009): *Wie viele Schritte bis zum Abgrund?*. In: *Frankfurter  
Allgemeine Zeitung*: 12. Februar 2009, S. 5

Münch, Richard (1998): *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg  
in die Weltgesellschaft*. Frankfurt a. Main

Murphy, Anna (2000): *In the maelstrom of change: the Article 113 Committee in the*

- governance of external economic policy. In Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (Hrsg.): Committee Governance in the European Union. Manchester University Press, Manchester, S. 98-114
- Nasra, Skander (2008): A Small Member State and European Foreign Policy: Shaping or Taking? The Case of Belgium and the African Great Lakes. In: The Hague Journal of Diplomacy 2008, Vol. 3, S. 233-252
- Neuhold, Hanspeter (2001): The Future of European Diplomacy. Favorita Papers 2/2001, Diplomatische Akademie Wien
- Neyer, Jürgen & Ehling, Ulrike (2008): Exteren Effekte von Mehrebenenregieren. Die Europäische Gemeinschaft in der WTO. In: Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40/2007, S. 389-410
- Nickles, Davis Paull (2003): Under the wire. How the telegraph changed diplomacy. Harvard Univ. Press, Cambridge
- Nicolson: Diplomacy (1938/88): Diplomacy. Institute for the Study of Diplomacy. Washington
- Nicolson, Harold (1954): Kleine Geschichte der Diplomatie. Verlag Heinrich Scheffler, Frankfurt a. Main
- Nicolson Harold (1969): Diplomacy. Oxford University Press, New York
- Niedhart, Gottfried (1989): Internationale Beziehungen 1917 – 1947. Schöningh, Paderborn
- Nowotny, Eva (2001): The Future of European Diplomacy. Favorita Papers 2/2001, Diplomatische Akademie Wien
- Numelin, Ragnar (1950): The beginnings of diplomacy: a sociological study of intertribal and international relations. Philosophical Library, New York
- Nuttall, Simon (1992): European Political Cooperation. Clarendon Press, Oxford
- Nuttall, Simon (2005): Coherence and Consistency. In: Hill, Christopher & Smith, Michael (Hrsg.) (2005): International Relations and the European Union, Oxford University Press, New York, S. 91-112
- Nye, Joseph S. (2003): U.S. Power and Strategy After Iraq, In Foreign Affairs, Vol. 82, Nr. 4
- Nye, Joseph S. (2004): Soft Power: The Means to Success in World Politics. PublicAffairs, New York
- Offe, Claus (1996): Bewährungsproben. Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Demokratie am Wendepunkt

- Opietnik, Andrea (2008): Projekt Afrika. Die Entwicklungspolitik europäischer Länder und erste Ansätze der Europäischen Union in Afrika. Diplomarbeit, Wien
- Paschke, Theodor Karl (2001): The Future of European Diplomacy. Favorita Papers 2/2001, Diplomatische Akademie Wien, S. 7-34
- Patten, Chris (2001): The European Union and the World. In: Guttman, Robert J. (Hrsg.) (2001): Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower. Lynne Rienner, London
- Pfetsch, Frank (2007): Das neue Europa. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Ploetz von, Hans-Friedrich (1998): Der Auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen. In: Eberwein, Wolf-Dieter & Kaiser, Karl (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik. Oldenburg, München, S. 59-74
- Pomorska, Karolina (2007): The Impact of Enlargement: Europeanization of Polish Foreign Policy? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs. In: The Hague Journal of Diplomacy 2007, Vol. 2, S. 25-51
- Porzio, Giorgio (2008): Consular Assistance and Protection: An EU Perspective. In: The Hague Journal of Diplomacy 2008, Vol. 3, S. 93-97
- Prinz, Tanja (2005): Staat, Staatenbund, Bundesstaat? Was trifft den Kern der EU?. Freie Universität Berlin, Berlin
- Prisco, Salvatore (1991): Vampire diplomacy. Nazi economic Nationalism in Latin America, 1934-40. In: Diplomacy & Statecraft, Vol 2, S. 173-181
- Putman, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: International Organization 42, S. 427-460
- Radaelli, Claudio (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. International workshop on Europeanization: concept and reality, Bradford University, UK
- Regelsberger, Elfriede (2006): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10.Auflage, Bpd, Bonn, S. 265-271
- Reinhard, Wolfgang (1999): Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. Beck, München
- Reinisch, Edith (2006): Ist die EU ein `Staat` im gewöhnlichen Sinn? Wenn nicht, was ist sie dann?
- Rifkin, Jeremy (2004): Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht. Campus Verlag, Frankfurt a. Main

- Rosier, Bernard du (1436): Short Treatise about Ambassadors
- Rudolf, Walter (1972): Die Sprache in der Diplomatie und internationalen Verträgen. Athenäum Verlag
- Salvatore, Prisco (1991): Vampire diplomacy. Nazi economic Nationalism in Latin America, 1934-40. In: Diplomacy & Statecraft 1991, Vol. 2, S. 173-81
- Schmid, Georg (2006): Außenpolitik der EU. Entwicklung eines Ansatzes des Untersuchungsgegenstand und Problemfeldes: GASP. Diplomarbeit, Wien
- Schuman, Wolfgang & Müller, Regina (2000): Integration als Problem internationaler Geschichte. In: Loth, Wilfried & Osterhammel, Jürgen (Hrsg.): Internationale Geschichte. Themen - Ergebnisse – Aussichten. Oldenburg, München
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz & Loibl, Gerhard (2000): Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln
- Smith, Michael E. (1998): Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation. In: Sandholtz, Wayne & Sweet, Alec Stone (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance. Oxford University Press, New York, S. 304-333
- Smith, Michael E. (2004): Institutionalization, Policy Adaption and European Foreign Policy Cooperation. In: European Journal of International Relations, Vol. 10, S. 95-136
- Smith, Michael E. (2006): Comment: Crossroads or cul-de-sac? Reassessing European foreign policy. In: Journal of European Public Policy 13 (2)
- Stringer, Kevin D. (2004): Visa Diplomacy. In: Diplomacy & Statecraft 2004, Vol. 15, S. 655-682
- Tannous, Isabelle (2006): Entwicklungspolitik. In: Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Bpd, Bonn, S. 116-119
- Thalmaier, Bettina (2005): Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform. Nomos, Baden-Baden
- Thornton, Gabriela M. (2002): The Future of European Union External Relations: From a 'Pass-the-Buck' Strategy to a Common Voice?. In: Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 1 No. 7
- Thurow, Lester (1993): Kopf an Kopf: Wer siegt im Wirtschaftskrieg zwischen Europa, Japan und den USA?, Düsseldorf
- Tocqueville de A. (1945): Democracy in America. 2. Bd., New York

- Tömmel, Ingeborg (2003): Das politische System der EU. Oldenburg, München
- Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2008): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift 40/2007. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Tonra, Ben (2000): Committees in common: committee governance and CFSP. In: Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (Hrsg.): Committee Governance in the European Union. Manchester University Press, Manchester, S. 145-160
- Uthmann, von Jörg (1988): Die Diplomaten. Affären und Staatsaffären von den Pharaonen bis zu den Ostverträgen. Dtv, München
- Walker, Martin (2001): The Future of Europe`s Foreign Policy. In: Guttman, Robert J. (Hrsg.): Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower. Lynne Rienner, London
- Wallace, William (2005): Foreign and Security Policy. The Painful Path from Shadow to Substance. In: Wallace, Helen & Wallace, William & Pollack, Mark (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford
- Webber, Mark (Hrsg.) (2004): The Governance of European Security. In: Review of International Studies 30, S. 3-26
- Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, BpD, Bonn
- Wessels, Werner (2008): Das politische System der Europäischen Union. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Westlake, M. (1995): The Council of the European Union. Cartermill Publishing, London
- Wheaton (1853): Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalia jusqu`à nos jours. 3<sup>ème</sup> éd. Leipzig
- Wildner, Heinrich (1959) : Die Technik der Diplomatie. l`art de négocier. Springer, Wien
- Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat, Parteien, Öffentlichkeit. Böhlau, Wien
- Wolfe, Robert (1998): Still Lying Abroad? On the Institution of the Resident Ambassador. In: Diplomacy and Statecraft 1998, Vol. 9, S. 23-54
- Woschnagg, Gregor (2001): The Future of European Diplomacy. Favorita Papers 2/2001, Diplomatische Akademie Wien
- Woyke, Wichard (Hrsg.) (1998): Handwörterbuch Internationale Politik. Bonn

- Woyke, Wichard (1998): Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken. München
- Young, E. (1964) : The development of the law of diplomatic relations. In: British Yearbook of International Law. Volume 40. S. 141-182
- Zacher, Mark W. (o.J.): The Global Economy and the International Political Order: Some Diverse and Paradoxial Relationships. In: Courchene (Hrsg.): The Nation State in a Global/Inforamtion Era.
- Zaharna, R.S. (2007): The Soft Power Differential: Network Kommunikation and Mass Communication in Public Diplomacy, In: The Hague Journal of Diplomacy 2007, Vol. 2, S. 213-228

Internetressourcen:

- Bacia, H. 2005, „Auswärtiger Dienst der EU – Unabhängig oder im Dienst der Kommission?“, In: Online-Ausgabe der Tageszeitung „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 03. 03. 2005;  
<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E09A64C22880B4EBCA15B818223EEB2B6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>  
 Zugriff am 29. 04. 2008
- Baumann, Werner (2003): Rede im Rahmen der Vorlesung: Konzepte der Diplomatie. Berliner Botschafter stellen sich vor, Humboldt-Universität zu Berlin; online unter: [http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=schweiz\\_full](http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=schweiz_full)  
 Zugriff am 10.2.2009
- Bátora, Jozef (2003): Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy, Working Paper Nr. 03/6, Oslo: ARENA, S. 1;  
[http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03\\_6.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_6.pdf)  
 Zugriff am 23.4.2009
- BMZ (2006): Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU);  
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte144.pdf> Zugriff am 4.5.2008
- Böhm, W. 2008, Irland: Kleines Nein mit großen Folgen, in: Online-Ausgabe der Tageszeitung „Die Presse“ vom 13.06.2008;  
<http://diepresse.com/home/politik/eu/390892/index.do?from=suche.intern.portal>  
 Zugriff am 12.10.2008
- Braun, von Christina (2002): Rede im Rahmen der Vorlesung: Konzepte der Diplomatie. Berliner Botschafter stellen sich vor, Humboldt-Universität zu Berlin; [http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=braun\\_full](http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=braun_full)  
 Zugriff am 10.2.2009

- Centrum für Europäische Politik (2007);  
[http://www.dieeuropahaeuser.at/euinfo/Vergleich\\_Nizza\\_-\\_Verfassungsvertragsentwurf\\_-\\_EU-Reformvertrag.pdf](http://www.dieeuropahaeuser.at/euinfo/Vergleich_Nizza_-_Verfassungsvertragsentwurf_-_EU-Reformvertrag.pdf) Zugriff am 26.4.2009
- Die Presse (2009): „Sparkurs: Außenamt schließt Vertretungen im Ausland. In: Online-Ausgabe vom 22.4.2009;  
<http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/472479/index.do> Zugriff am 25.4.2009
- Duke, Simon (2003): A Foreign Minister for the EU: But where`s the Ministry? Discussion Papers in Diplomacy, Nr. 89, November 2003;  
[http://www.clingendael.nl/publications/2003/20031100\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue89.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2003/20031100_cli_paper_dip_issue89.pdf) Zugriff am 20.4.2009
- EurActiv 2008, Diplomatischer Dienst der EU gibt Anlass zu Diskussionen;  
<http://www.euractiv.com/de//zukunft-eu/article-172318> Zugriff am 10.4.2009
- Europäische Kommission (2004): Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission`s External Service;  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/docs/50\\_years\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf) Zugriff am 10.4.2009
- Europäische Kommission (2009):  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/edp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/edp/index_en.htm) Zugriff am 20.4.2009
- Europäisches Parlament (2005a):  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/557/557512/557512de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/557/557512/557512de.pdf) Zugriff am 24.3.2009
- Europäisches Parlament (2005b):  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pa/563/563941/563941de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/563/563941/563941de.pdf) Zugriff am 24.3.2009
- Europäisches Parlament (2005c):  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pa/553/553342/553342de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/553/553342/553342de.pdf) Zugriff am 24.3.2009
- Grolig, Wilfried (2003): Rede im Rahmen der Vorlesung: Konzepte der Diplomatie. Berliner Botschafter stellen sich vor, Humboldt-Universität zu Berlin;  
[http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=aa\\_full](http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=aa_full) Zugriff am 10.2.2009
- Heuser, A. (2005): „Diplomaten für Europa – Eckpunkte zur Gestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes“. In: Centrum für angewandte Politikforschung – EU-Reform-Spotlight 02/2005;  
[http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight\\_02-05\\_d.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_02-05_d.pdf) Zugriff am 19. 04. 2008

- Holz, Isabella (2003): Die Akteure der Entwicklungspolitik; <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/entwicklung/akteure.shtml> Zugriff am 15.3.2009
- Kennan, George (1997): Diplomacy without diplomats; online unter: [http://iep.univ-lille2.fr/lib/tele.php?chemin=../enseignants/fichier/413-Foreign\\_Affairs\\_-\\_Diplomacy\\_Without\\_Diplomats.pdf](http://iep.univ-lille2.fr/lib/tele.php?chemin=../enseignants/fichier/413-Foreign_Affairs_-_Diplomacy_Without_Diplomats.pdf) Zugriff am 1.4.2009
- Lever, Paul (2002): Rede im Rahmen der Vorlesung: Konzepte der Diplomatie. Berliner Botschafter stellen sich vor, Humboldt-Universität zu Berlin; [http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=eng\\_full](http://www.culture.hu-berlin.de/diplomatie/index.php?c=eng_full) Zugriff am 10.2.2009
- Maurer, A. & Reichel, 2004, „Der Europäische Auswärtige Dienst“, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Online-Ausgabe von SWP-Aktuell; [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4947](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4947) Zugriff am 29. 04. 2008
- Monar, Jörg (2000): The Case for a European Diplomatic Academy. Occasional Paper Nr. 1, 17. Juli 2000, European Foreign Affairs Review, Vol. 5/3; <http://campus.diplomacy.edu/lms/pool/Trigona/European.htm> Zugriff am 22.3.2009
- Moravec, M. (2008): „Juncker: EU-Vertrag erst 2010“. In: Online-Ausgabe der Tageszeitung „Der Standard“ vom 17.09.2008; <http://derstandard.at/?id=1220458386104> Zugriff am 12.10.2008
- Nasshoven, Yvonne (2006): Der Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe; <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/top3/kommission/michel.shtml> Zugriff am 15.3.2009
- Nye, Joseph (1990): Soft Power; [http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/080/SOFT\\_POWER.PDF](http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/080/SOFT_POWER.PDF) Zugriff am 30.3.2009
- Nye, Joseph (2006): [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3393&page=1](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3393&page=1) Zugriff am 30.3.2009
- Österreichisches Parlament (2008a): [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/J/J\\_03606/imfname\\_102056.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/J/J_03606/imfname_102056.pdf)
- Österreichisches Parlament (2008b): [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB\\_03619/imfname\\_107964.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_03619/imfname_107964.pdf)
- Rat der EU (2008): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16618.en08.pdf> Zugriff am 18.4.2009
- Rat der EU (2008a): [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=263&lang=DE](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=263&lang=DE) Zugriff am 18.4.2009

Rat der EU (2009): <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/map-ENApril09.pdf> Zugriff am 1.5.2009

Sharp, Paul (1997): Who Needs Diplomats? The Problem Of Diplomatic Representation;  
[http://diplomacy.edu/books/mdiplomacy\\_book/sharp/p.%20sharp.htm](http://diplomacy.edu/books/mdiplomacy_book/sharp/p.%20sharp.htm) Zugriff am 10.4.2009

Vertrag von Lissabon:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:DE:PDF> Zugriff am 29.3.2009

## CURRICULUM VITAE

### PERSONAL DATA:

---

Date of birth: October 8<sup>th</sup>, 1983  
Place of birth: Kitzbuehel  
Nationality: Austria

### EDUCATION:

---

Since Fall 2009 Master of Advanced International Studies at the **Diplomatic Academy of Vienna**  
2004 – 2009 Political Science at the **University of Vienna**  
Fall term 2007 Exchange semester at the **University of Illinois at Urbana-Champaign**  
Since 2003 International Business Administration at the **Vienna University of Economics and Business Administration**  
1994 – 2003 Grammar school/St. Johann in Tyrol  
1991 – 1994 Primary school/Kitzbuehel

### WORK EXPERIENCE:

---

October-December 2008 Internship at the **Austrian Consulate General in Chicago**  
August – September 2008 Assistance at the general election campaign 2008  
September-December 2007 Community Organizer for the *Obama For America* campaign  
July-September 2004 Internship at the marketing department of BFM Industry Productions  
July-September 2003 Internship at Egon Zehnder International in Vienna  
2000-2005 Organizing Committee of the Generali Tennis Open Kitzbuehel

### KEY SKILLS:

---

IT knowledge: MS Outlook, Word, Excel, PowerPoint, Access, SPSS  
German (mother-tongue)  
English (fluent)  
French (beginner's phase)

## Abstract

The European integration does not leave the institution of diplomacy unchallenged. Diplomacy as a peaceful tool of foreign policy through intermediaries has changed due to increasing interdependence of the EU member states. These changes are then applied to the importance of bilateral intra-European diplomacy as well as to implications in third countries. Rather than undermining, as many observers suggest, European integration strengthens the role of national representations between member states. A different conclusion can be drawn from analyzing representation in third countries. Here European diplomacy falls short of the expectations that can be expected by the EU's role in the international system. Improved coordination would provide more coherence to the EU's external appearance. If ratified, the Lisbon Treaty, especially the European External Service, will further challenge national diplomatic representations in third countries.

Der europäische Integrationsprozess ging nicht spurlos an der Institution der Diplomatie vorüber. Die Diplomatie, als ein friedliches Mittel der Außenpolitik über staatliche Mittler, hat sich im Zuge der zunehmenden Interdependenzen der Mitgliedsstaaten der EU verändert. Diese Änderungen können sowohl in der inner-europäischen zwischenstaatlichen Diplomatie als auch in Drittstaaten festgestellt werden. Im Gegensatz zur gängigen Annahme, wonach die europäische Integration nationale Vertretungen obsolete mache, stärkt diese die Rolle der nationalen Repräsentanten in Mitgliedsstaaten. In EU-Drittstaaten muss jedoch ein anderer Schluss gezogen werden. Hier wird die EU ihrer Rolle im internationalen System nicht gerecht. Eine verbesserte Koordination der Vertretungen in Drittstaaten würde zu mehr Kohärenz im außenpolitischen Auftreten der EU führen. Sollte der Vertrag von Lissabon ratifiziert werden, würde insbesondere die Einführung der Europäischen Auswärtigen eine weitere Herausforderung für die nationalen Vertretungen bringen.