

## Die Bürokratisierung der EU-Außenpolitik

Der Lissabon-Vertrag setzt auf Verlässlichkeit und Regelerorientierung

### EDITORIAL

Seit ihren Anfängen bemüht sich die EU um das Wohlwollen ihrer 500 Millionen Bürger – mit abnehmendem Erfolg. Die Gesamtwahlbeteiligung an Europawahlen ist seit 1979 kontinuierlich gesunken. Unbeweglich, ineffektiv, undurchsichtig, zerrieben im eifersüchtigen Gerangel um Kompetenzen und Einfluss – so würden die Europäer die EU-Politik vermutlich beschreiben. Wahre Liebe ist das nicht.

Dabei ist die EU besser als ihr Ruf und bemüht sich seit Jahren, ihren Defiziten Abhilfe zu verschaffen. So geschehen nun mit dem Vertrag von Lissabon. Allerdings: An der Substanz der Entscheidungsverfahren ändert er wenig, stattdessen ist, zumindest in der Außen- und Sicherheitspolitik, ein klarer Trend zur Bürokratisierung erkennbar. Und noch während er sich mühsam durch die Ratifizierungen der EU-Mitgliedstaaten kämpft, sieht er sich Vorwürfen wegen seines vermeintlichen Demokratiedefizits und der Tendenz zur Militarisation ausgesetzt.

Matthias Dembinski setzt sich mit den Kritikpunkten auseinander, sucht in der Forschung nach Pro und Contra von Bürokratisierungen. Er benennt die positiven Aspekte dieser Entwicklung. Denn Bürokratisierung kann auch ein Schritt hin zu Verlässlichkeit, Kontinuität und Regelerorientierung sein. Friedensmacht Europa, gefeit vor außenpolitischen Abenteuern, stabilitätsfördernde Größe in der zukünftigen Weltpolitik – das wäre doch keine schlechte Rolle. Und könnte vielleicht so mancher Bürgerin und so manchem Bürger der Gemeinschaft einige Achtung abringen. Das wäre dann immer noch keine Liebe, aber schon fast eine Beziehung.

Karin Hammer



So sieht Erleichterung aus. Der irische Europaminister Dick Roche feiert nach dem irischen Referendum am 2.10.09. Mit einer klaren Mehrheit von 67,1 Prozent stimmten die Iren für den Lissabon-Vertrag. Das Ja ist eine große Erleichterung sowohl für die irische Regierung als auch für Europa, nachdem die Iren den Vertrag im Juni 2008 bei einem ersten Referendum abgeschmettert und damit die Gemeinschaft in eine tiefe Krise gestürzt hatten.

Foto: picture alliance

---

Matthias Dembinski

---

Nun kommt er doch, der Vertrag von Lissabon. Seit Jahren als das wichtigste institutionelle Reformwerk der EU auf der Brüsseler Tagesordnung anhängig und mehrmals durch internen Streit und ablehnende Referenden ausgebremst, ist er nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und vor allem dem zweiten irischen Referendum vom 2. Oktober 2009 in greifbare Nähe gerückt. Aufgrund der überraschend deutlichen Zustimmung von 67,1% der abgegebenen Stimmen wird der Druck auf den Euroskeptiker in der Prager Burg gewaltig zunehmen, das Abkommen zeitnah zu ratifizieren und damit das letzte Hindernis zu räumen. Weitreichende Veränderungen bringt der Vertrag im Besonderen bei der institutionellen Ausgestaltung der Außen- und

Sicherheitspolitik. Er leitet zwar keinen Systemwechsel im Sinne der Vergemeinschaftung dieses bisher nach intergouvernementalen Prinzipien in einem separaten Pfeiler organisierten Politikfeldes ein. Aber er wird die institutionelle Struktur, die Funktionsweise und damit auch die Substanz der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in einer Art verändern, die weit über die begrenzten Reformen seiner beiden Vorgänger, des Vertrages von Amsterdam (1997) und des von Nizza (2000), hinausgehen. Zeit also, sich mit dem Lissabon-Vertrag und seinen Konsequenzen für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu befassen.

2003 war dies Reformvorhaben, damals noch unter dem Titel „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, mit dem Versprechen auf mehr Transparenz, Bürgernähe und Demokratie der EU einerseits und mehr Effektivität andererseits auf den Weg gebracht wor-

## Wegweiser durch die wichtigsten GASP-Institutionen oder Wo bitte geht´s denn hier zum Chef?

### Der Europäische Rat

Der Europäische Rat besteht aus den ranghöchsten gewählten politischen Vertretern der Mitgliedstaaten mit Exekutivbefugnissen, also Bundeskanzlern, Premierministern, Staatspräsidenten.

Er bestimmt den politischen Kurs und die Prioritäten der EU und ernennt den Hohen Vertreter.

### Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, die Interessen der EU als Ganzes unabhängig zu vertreten. Sie ist dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie ist das einzige EU-Organ mit einer generellen Befugnis, Gesetzesvorschläge auf den Weg zu bringen.

Der Kommission gehört ein Vertreter je Mitgliedstaat an. Einer ihrer Vizepräsidenten soll nach dem Vertrag von Lissabon der Hohe Vertreter sein. Mit dieser wichtigen Neuerung werden zwei Funktionen verschmolzen: die des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik und die des Kommissars für Außenbeziehungen – es kommt zu der im Text genannten „Doppelhutlösung“.

### Der Hohe Vertreter

Er wird durch den Lissabon-Vertrag zum neuen Führungsposten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er wird vom Europäischen Rat ernannt, führt den Vorsitz im Außenministerrat (Rat der Europäischen Union) und ist einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Er macht Vorschläge, führt als Bevollmächtigter des Rates die Außenpolitik aus und vertritt die Positionen der EU auf internationaler Ebene.

### Der Rat der Europäischen Union

Der auch als Ministerrat bezeichnete Rat bildet das politische Entscheidungszentrum der EU. Richtlinien für seine Arbeit erhält er lediglich von dem vierteljährlich tagenden Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs. Der Ministerrat tagt in unterschiedlichen Formationen. So gibt es einen Rat der Landwirtschaftsminister, der Forschungsminister etc. Der bisherige Rat für Allgemeine und Außenbeziehungen war neben der Außen- und Sicherheitspolitik auch für die Außenhandels- Erweiterung- und Entwicklungspolitik verantwortlich. Wenn das Portfolio des künftigen Rats Auswärtige Beziehungen diesen Zuschnitt behält, gewinne der Hohe Vertreter als Vorsitzender des Rates zusätzlichen Einfluss auf diese Felder.

Die zahlreichen vorbereitenden Arbeitsgruppen des Rates gelten als die eigentliche Konsensmaschinerie der GASP. In ihnen sitzen die zuständigen Vertreter der nationalen Außenministerien regelmäßig zusammen, um politische Positionen abzustimmen und Entscheidungen des Rates vorzubereiten. Bisher führte die halbjährlich rotierende Präsidentschaft den Vorsitz. Über die protokollarischen Aufgaben hinaus verstanden die Staaten den Vorsitz als Möglichkeit, das Programm ihrer Präsidentschaft auf der Arbeitsebene voranzubringen. In Arbeitsgruppen, die sich mit außenpolitischen Fragen befassen, wird künftig ein Vertreter des Hohen Vertreters den Vorsitz führen (s.o.). In den anderen Ratsformationen wird der Vorsitz dagegen voraussichtlich weiterhin rotierend von einer Dreiergruppe von Staaten für 18 Monate übernommen, wobei jedes Mitglied den Vorsitz für sechs Monate innehaben wird. (Vgl. 9. Erklärung zum Vertrag von Lissabon, Art. 1).

den. Aber bereits bei der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29. Oktober 2004 war klar, dass die Ziele Transparenz und Bürgernähe auf der Strecke bleiben werden. Der Verfassungsvertrag war so unlesbar wie seine Vorgänger, und den Bürgern der EU nur mit Mühen näher zu bringen. Dem Ziel der Handlungsfähigkeit der größeren und heterogeneren EU könnte der Vertrag hingegen sehr wohl gerecht werden. Im Bereich des Binnemarktes will er dieses Ziel durch einen Ausbau demokratischer Elemente erreichen, d.h. eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, eine stärker an der Bevölkerungszahl orientierten Stimmengewichtung, größere Mitsprachemöglichkeiten des Eu-

ropäischen Parlaments bzw. der nationalen Parlamente sowie, dies allerdings nur in homöopathischen Dosen, direkt-demokratische Instrumente (siehe rechte Randspalte). In der Außen- und Sicherheitspolitik setzten die Staats- und Regierungschefs als Autoren des Vertrages stattdessen auf einen Ausbau und eine effizientere Verzahnung der europäischen Verwaltungsstäbe unter der zentralen Leitung eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Lissabon wird damit eine Tendenz nachhaltig verstärken: Die Bürokratisierung der Außen- und Sicherheitspolitik.

Ich vertrete den Standpunkt, dass diese Entwicklung nicht ohne Gefahren, aber ohne

überzeugende Alternative ist. Der besondere Charakter der Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Souveränitätsvorbehalte auf diesem Feld lassen eine stärkere Vergemeinschaftung zur Sicherung der Handlungsfähigkeit nicht zu. Zudem bietet die Bürokratisierung neben problematischen Effekten auch Chancen, die aus friedenspolitischer Perspektive durchaus Gewicht haben. Insbesondere stärkt sie die multilaterale Grundausrichtung, die die europäische Außenpolitik durch den intergouvernementalen Charakter ihrer Institutionen, den Konsenszwang und der damit gegebenen Orientierung an gemeinsam entwickelten Zielen und Regeln ohnehin auszeichnet. Ich entwickle diesen Standpunkt

in vier Schritten. Im ersten Schritt zeichne ich die Entwicklung des Lissabon-Vertrages nach. Im zweiten diskutiere ich die institutionellen Neuerungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei sticht die Stärkung des Hohen Repräsentanten als wichtigstes Element heraus. Im dritten Schritt befrage ich den Stand der Forschung daraufhin, welche Folgen die Bürokratisierung für die europäische Außenpolitik haben könnte und argumentiere schließlich im vierten Schritt, dass dadurch ihre Präferenz für einen regelorientierten Politikstil gestärkt wird.

### Von Nizza nach Lissabon: Der steinige Weg zur Reform der EU

Bereits bei Abschluss der von massiven Konflikten geprägten Regierungskonferenz in Nizza 2000 war einigen Staats- und Regierungschefs klar, dass der in Aussicht gestellte große Wurf zur institutionellen Erneuerung der EU zu kurz geraten war. Die Beratungen waren vom bekannten normativen Grundsatzzstreit geprägt. Dabei sehen die einen die Demokratie an den Nationalstaat gebunden und die EU folglich als bloßen Staatenbund. Ihnen gilt der Bereich der Außenpolitik als besonders schützenswerte Domäne der jeweiligen staatlichen Souveränität. Dagegen sehen die anderen angesichts der Globalisierung das Versprechen auf substantielle demokratische Selbstbestimmung im nationalen Rahmen schwinden und in der EU die Chance auf Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit nicht zuletzt im Bereich der Außenpolitik. Zudem vermischte sich dieser Streit in unglücklicher Weise mit machtpolitischen Kontroversen zwischen großen und kleinen Staaten sowie zwischen Deutschland und Frankreich. Bei den drei entscheidenden Reformvorhaben gelangen daher nur ungenügende Kompromisse:

- ◆ Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen blieb hinter dem zurück, was sich integrationsfreundliche Staaten versprochen hatten.
- ◆ Die Entscheidung über eine Verkleinerung der Kommission, im Sinne ihrer Arbeitsfähigkeit zwar wünschenswert, wurde auf Druck der kleineren Staaten zurückgestellt.
- ◆ Eine stärkere Orientierung der Stimmgewichte an der Bevölkerungszahl, von

den großen EU-Staaten zwar im Sinne einer größeren Spreizung zwischen dem Gewicht der großen und dem der kleinen Staaten und damit der gemeinsamen Handlungsfähigkeit gewünscht, verhedderte sich im deutsch-französischen Konflikt, ob damit auch Deutschland mehr Stimmen einzuräumen seien als Frankreich. Sie endete mit einer Formel, die die EU eher unbeweglicher machte.

Um dem Dilemma gerecht zu werden, mit einem frisch überarbeiteten Vertrag leben zu müssen, der aber allgemein als ungenügend eingestuft wurde, verfielen die Staats- und Regierungschefs auf eine abermalige Vertragsreform, die diesmal aber einem neuen Prozedere folgen sollte. Der Europäische Rat von Laeken rief im Dezember 2001 einen Konvent zur Zukunft Europas ein, auf dem nicht mehr hinter verschlossener Tür und im Kreis der Regierungschefs, sondern öffentlich und im Kreis der Betroffenen über die Zukunft Europas beraten werden sollte. Die Hoffnung auf eine schnelle Ratifizierung des 2004 in Rom unterzeichneten Verfassungsvertrages zerschellte aber an seiner überraschend eindeutigen Ablehnung in Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005.<sup>1</sup>

Daraufhin begab sich die EU in eine Reflektionsphase. Erst unter der deutschen Präsidentschaft gelang es dem Europäischen Rat im Juni 2007, den wieder aufgebrochenen Streit um Stimmrechte und damit Einfluss zu beenden. Auf dieser Grundlage konnte der Lissabon-Vertrag schließlich von einer weiteren Regierungskonferenz am 19. Oktober 2007 verabschiedet werden. Der Vertrag verzichtet auf die früheren Bezüge zu einer Verfassung und die ursprünglich avisierte Überwindung der Pfeilerstruktur. Stattdessen stellt er einen klassischen Mantelvertrag dar, der den angepassten EUV mit den Bestimmungen zur Außen- und Sicherheitspolitik und den EG-Vertrag umgreift, jetzt tituliert als Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig (Art. 1. EUV). Inhaltlich fällt die Verkleinerung der Kommission ab 2014 sowie die Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates ins Auge. Komplex gestalten sich auch künftig die Entscheidungsverfahren, die auf den Feldern des Binnenbereichs Anwendung finden. Das Prinzip der doppelten Mehrheiten, nach dem Beschlüsse sowohl einer

### Mehr Bürgernähe?

Als ein Instrument, um die Bürger der EU endlich für das Projekt Europa zu begeistern, sieht Artikel 11 (4) des Vertrags über die Europäische Union die Möglichkeit vor, durch „Volksbegehren“ die Kommission zum Handeln auf europäischer Ebene aufzufordern. Hierzu ist die Unterstützung von einer Million europäischer Staatsbürger „aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten“ notwendig.

Mit einer Million ist die Schwelle für ein Volksbegehren hoch angesetzt. Zudem würde die Kommission lediglich aufgefordert, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

### Die Pfeilerstruktur des EUV

Der Vertrag von Maastricht von 1992 brachte die bestehende europäische Gemeinschaft mit der europäischen politischen Zusammenarbeit (umbenannt in Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres unter einem schmalen Dach einheitlicher Bestimmungen zusammen. In den drei Pfeilern gelten unterschiedliche Regeln.



deutlichen Mehrheit der Staaten wie der sie repräsentierenden Bevölkerung bedürfen, gilt ab 2014, endgültig aber erst ab 2017 (siehe Randspalte S. 5). Eine Variante der Ioannina-Formel, die bei vitalen Interessen und knappen Mehrheiten eine konsensuale Einigung anstrebt, gilt sogar dauerhaft.

## Mangelnde Kohärenz als Handlungsbarriere

Die Außen- und Sicherheitspolitik spielt in der Geschichte der EU seit jeher eine Sonderrolle. Zunächst existierte die Anfang der 1970er Jahre geschaffene Europäische Politische Zusammenarbeit außerhalb der EG. Mit dem Maastricht-Vertrag wurde sie zwar 1992 Teil der neu gegründeten EU, hier aber in einem besonderen Pfeiler angesiedelt, für den andere Regeln gelten als für die im ersten Pfeiler der EU organisierten Politikfelder der alten EG. Aufgrund der ausgeprägten Souveränitätsvorbehalte in der Außen- und Sicherheitspolitik halten die Regierungen hier strikter als im ersten Pfeiler am Konsensprinzip fest und delegierten Kompetenzen in geringerem Maße an EU-Organe. Die Kommission und das EP spielen in der GASP nur eine untergeordnete, der Gerichtshof keine Rolle. Stattdessen nehmen die Staaten, anders als im ersten Pfeiler, wichtige Aufgaben wie die Außenvertretung, das Agenda-Setting, d.h. die Initiierung politischer Vorhaben und die Vorbereitung von Beschlüssen, sowie die Überwachung ihrer Umsetzung, selbst

wahr bzw. überlassen diese dem halbjährlich rotierenden Vorsitz. Zu seiner administrativen Unterstützung wurde in der Generaldirektion E des Ratssekretariats ein kleiner Verwaltungsstab eingerichtet.

Die Folge des Beharrens auf der strikten nationalen Kontrolle der gemeinsamen Institution liegt allerdings in der Blockadeanfälligkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Solange deren wichtigste Funktion darin bestand, die Position der Mitgliedstaaten bei internationalen Krisen abzustimmen und so den Import von Instabilität zu verhindern, schien die geringe Handlungsfähigkeit hinnehmbar zu sein. Erst der Schock der Kriege im früheren Jugoslawien führte zu einem Umdenken. Bei diesen Kriegen sah die EU ihre Bewährungsprobe als außen- und sicherheitspolitischer Akteur gekommen – und versagte kläglich (siehe Randspalte S. 7).

Einen ersten institutionellen Niederschlag fand die Suche nach mehr Effektivität 1997 mit der Schaffung der Funktion des Hohen Repräsentanten und der ihm unterstellten, zunächst nur circa 20 Mitarbeiter zählenden Policy Unit. Lag dem institutionellen Zuschnitt dieser Position zunächst ein Kompromiss zwischen kleineren Mitgliedstaaten zugrunde, die ihn auf die Rolle eines Zuarbeiters der Präsidentschaft beschränken wollten, und Frankreich, dem eine eminente Persönlichkeit vorschwebte, interpretierte der Amtsträger seine Rolle durchaus extensiv. Ein zweiter und bedeutenderer Institutionalisierungsschub ging von der Gründung der Europäischen

Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus. Die EU ergänzte die außenpolitischen Verwaltungsstäbe in der Generaldirektion E des Ratssekretariats um die Abteilungen VII (ESVP) und VIII (Verteidigung), beide mittlerweile fusioniert, sowie die Abteilung IX (Ziviles Krisenmanagement) mit zusammen zwischenzeitlich bis zu 70 Mitarbeitern. Weiterhin baute sie einen im Ratssekretariat angesiedelten Militärstab auf, der bis 2007 auf circa 200 Mitarbeiter angewachsen war. Zusätzlich wurden eine zivil-militärische Planungszelle einschließlich der Kernelemente eines Operationszentrums für die Führung zivil-militärischer Krisenreaktionseinsätze mit 25 bis 30 Mitarbeitern sowie eine zivile Planungs- und Führungseinheit (Civilian Planning and Conduct Capability) mit ca. 60 Mitarbeitern eingerichtet. Insgesamt erhöhte sich die Anzahl der mit außen- und sicherheitspolitischen Materien befassten Mitarbeiter im Generalsekretariat von ursprünglich 30 auf circa 350. Hinzu kommen die Mitarbeiter der Europäischen Rüstungsagentur, des Satellitenzentrums sowie des EU-Institute for Security Studies. Zugleich schufen die Mitgliedstaaten weitere permanente zwischenstaatliche Gremien wie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das u.a. für die Führung und Überwachung europäischer Kriseneinsätze verantwortlich ist.

Bezeichnenderweise überließen die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik nicht der Kommission. Bei dieser Entscheidung spielte die Sorge eine Rolle, die supranationale und sich als unabhängig verstehende Kommission wäre schwerer zu kontrollieren. Zudem galt die Kommission aufgrund ihrer Verwaltungskultur als wenig geeignet, um sicherheitspolitische Aufgaben wahrzunehmen. Allerdings bleibt die Kommission für wichtige Teile der Außenbeziehungen zuständig und verfügt im Bereich der Außenhandelspolitik über exklusive Kompetenzen. Zudem baut sie ihre Aktivitäten in Bereichen wie der Krisenprävention seit den 1990er Jahren aus. Deshalb ergaben sich nun komplexe Fragen der Kompetenzteilung und Probleme der Abstimmung zwischen beiden Pfeilern. Selbst vor dem Europäischen Gerichtshof trugen Kommission und Rat ihren Streit um Zuständigkeiten und Einfluss aus. Die Effektivität europäischer Außenpolitik steht also nicht nur aufgrund der mangelnden Übereinstimmung



*Am 10.10.09 war es endlich soweit: Polen gab dem Druck der anderen EU-Mitglieder nach und ratifizierte den Lissabon-Vertrag. Das Foto zeigt den polnischen Staatspräsidenten Lech Kraczymiski bei der Zeremonie zur Unterzeichnung der Ratifizierungsurkunde.*

*Im Hintergrund zu sehen ist der Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso (rechts) und Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments.*

Foto: European Community 2009

zwischen den Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich der mangelnden Kohärenz zwischen den Pfeilern in Frage.

## Durch Bürokratisierung zu Effektivität?

Lissabon markiert zwar keine dramatische Abkehr von den bisherigen GASP-Strukturen. Es bleibt beim Einstimmigkeitsprinzip, der Rolle des Europäischen Rates als Impuls- und Leitlinienggeber und der Funktion des Rates als tagespolitisches Entscheidungszentrum der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Kommission und das Europäische Parlament spielen weiterhin nur eine Nebenrolle.<sup>2</sup> GASP und ESVP bleiben eng verbunden im EUV angesiedelt; die ESVP wird umbenannt in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Weitere Neuerungen betreffen die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Bestimmungen über die ständige strukturierte Zusammenarbeit (Art. 46) und die Einführung zusätzlicher Solidaritätsklauseln im Falle eines Angriffs (Art. 42.7) oder eines Terroranschlags bzw. einer Naturkatastrophe (Artikel 222 AEUV).

Dennoch bedeutet Lissabon einen Quantensprung in der Entwicklung der europäischen Außenpolitik. Die wichtigste institutionelle Neuerung betrifft den Ausbau und die Konsolidierung der europäischen Verwaltungsstäbe unter der Führung des gestärkten Hohen Repräsentanten. Im Verfassungsvertrag noch als „Außenminister der Union“ titulierte, wurde die Position formal auf den Titel eines „Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ zurückgestuft. An der Substanz seiner Befugnisse ändert sich nichts.

Er soll (zusammen mit der Kommission) für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sorgen, und er soll dafür Sorgen tragen, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich Handlungen enthalten, „die der Wirksamkeit der EU schaden könnten“. (Art. 24,3; ebenso Art. 26, 2). Dazu werden ihm die Funktionen übertragen, die bisher dem Vorsitz des Rates oblagen. Er oder sie wird zukünftig die Union nach außen vertreten, die Agenda vorbereiten, neue Initiativen zu entwickeln und vorzubringen, für die Umsetzung der Politik sorgen und so als Motor der GASP/

GSVP wirken. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, übernimmt er die Leitung der bestehenden und zu schaffenden außenpolitischen Gremien und Verwaltungen.

Zunächst wird der Hohe Vertreter (HV) in der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ den Vorsitz führen (Art. 27 ,1). Voraussichtlich wird er bzw. sein Stellvertreter auch den Vorsitz in den Arbeitsgruppen des Rates übernehmen, die sich mit auswärtigen Angelegenheiten befassen (Erklärung 9, Art. 2 zum Vertrag von Lissabon). Ebenso wird das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) voraussichtlich von einem Vertreter des HV geleitet werden (Vgl. 9. Erklärung 9, Art. 2). Der Vorsitz über dieses Arbeitsgremium unterstreicht die herausgehobene Verantwortung des HV bei Krisenoperationen. Denn das PSK kann vom Rat ermächtigt werden, Krisenoperationen politisch zu leiten und im Namen der EU Beschlüsse zu fassen. In diesen Fällen handelt es unter der politischen Verantwortung des Rates und des HV (Artikel 38). Bei Krisenoperationen ist der HV darüber hinaus für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte der Missionen zuständig (Artikel 43, 2).

Weiterhin vertritt der HV die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. (Bisher konnte er vom Vorsitz ersucht werden, im Namen des Rates Dialoge mit Dritten zu führen.) In dieser Rolle führt er im Namen der Union die politischen Dialoge mit Dritten und vertritt gemeinsame Standpunkte der EU in internationalen Organisationen. Er soll dafür Sorge tragen, dass die Staaten ihr Vorgehen auf internationalen Konferenzen koordinieren (34, 1). Auch die Sonderbeauftragten der Union, die Europa in bestimmten Regionen oder bei wichtigen Aktivitäten wie dem Nahost-Friedensprozess vertreten, werden zwar wie bisher vom Rat ernannt, der HV erhält aber ein Vorschlagsrecht. Damit wird die bisherige fallweise Praxis rechtlich verankert. Zudem üben die Sonderbeauftragten ihre Mandate künftig unter der Verantwortung des HV aus (Art. 33). Die Sprecherrolle wird der HV auch gegenüber dem Europäischen Parlament übernehmen und damit den Vorsitz des Rates in dieser Funktion ablösen (Artikel 36). Eine Koordinierungsfunktion wird der HV auch im Bereich der Rüstungspolitik spielen. Zu diesem Zweck sitzt er dem Lenkungsausschuss der

## Qualifizierte Mehrheit, doppelte Mehrheit

Eine qualifizierte Mehrheit gilt nach dem System der doppelten Mehrheit dann als erreicht, wenn 55% der Mitgliedstaaten des Rates, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren, zustimmen (Art. 16 EUV). Mit diesem Prinzip der „doppelten Mehrheit“ soll die Stellung der bevölkerungsärmeren gegenüber den bevölkerungsreichen Staaten gestärkt werden.

Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des hohen Repräsentanten, sind 72% der Mitglieder, die mindestens 55% der Bevölkerung der Union repräsentieren, erforderlich (Art. 238, AEUV).

Rüstungsagentur ebenso wie dem Sekretariat der WEU vor.

Auch in Bezug auf die bessere Verzahnung der Pfeiler ruhen alle Hoffnungen auf dem Hohen Vertreter. In diesem Zusammenhang wird er in Personalunion Vizepräsident der Kommission und hier zuständig für den Bereich der Außenbeziehungen sowie die Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union (Art. 18). Inwieweit die größere Kohärenz von dieser Doppelhut-Lösung, von Deutschland und Frankreich bereits in Nantes 2001 angedacht, tatsächlich erbracht werden kann, hängt von der Durchsetzungsfähigkeit des Hohen Vertreters innerhalb der Kommission ab. Sicherlich wird er mit der direkten Zuständigkeit der Generaldirektion auswärtigen Beziehungen seinen Stempel aufdrücken können. Inwieweit sein Koordinierungsauftrag als Basis reicht, um auch auf die Entwicklungszusammenarbeit, die Handelspolitik, sowie die Assoziations- und Erweiterungspolitik, für die weiterhin die Kommission verantwortlich ist (Art. 22, 2), bestimmenden Einfluss zu gewinnen, wird neben dem künftigen Zuschnitt der Ratsformationen wesentlich von der konkreten Ausgestaltung eines weiteren Reformvorhabens abhängen: der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), ein zentraler Baustein der Lissabon-Reformen, wird vom Hohen Vertreter geleitet werden. Er wird aus Mitarbeitern aus den Abteilungen des Rates, der Kommission und aus abgeordnetem Personal der nationalen Außenministerien bestehen (Art. 27, 3). Seine genaue Gestalt und Größe sind Gegenstand künftiger Verhandlungen. Einem Positionspapier der gegenwärtigen schwedischen Präsidentschaft zufolge wird der EAD die Delegationen der Kommission in Drittländer, ein Großteil der Aufgaben und des Personals der Generaldirektion Außenbeziehungen und der entsprechenden Abteilungen im Generalsekretariat wie den EU-Militärstab übernehmen. Insgesamt geht es um 1200 bis 1300 Stellen, von denen 400 bis 600 in Brüssel eingerichtet werden. Offen ist, ob er auch Personal aus den Generaldirektionen Entwicklung und Erweiterung aufnehmen und damit für diese Bereiche mit verantwortlich wird. Damit werden dem HV die bisherigen Delegationen der Kommission unterstellt, die in Delegationen der Uni-

on umbenannt werden und deren Portfolio künftig stärker außen- und sicherheitspolitische Fragestellungen umfassen wird (Art. 221). Schließlich ist abzusehen, dass der Stab des Hohen Vertreters im Ratssekretariat erheblich aufgestockt werden wird. Es ist bereits vorentschieden, dass der HV zumindest einen Stellvertreter haben wird. Angesichts der Explosion seiner Verantwortung und Aufgabenfülle werden ihm vermutlich weitere Stellvertreter bzw. Beamte in leitender Position unterstellt.

Insgesamt gewinnt der Hohe Vertreter damit deutlich an Profil. Seine Position unterscheidet sich sicherlich von der eines typischen Bürokraten wie etwa dem Leiter einer nationalen Verwaltungsstelle. Der Hohe Vertreter wird die EU nach außen repräsentieren und ihr nach innen Impulse geben. Möglicherweise wird er sogar als politisch verantwortliche Persönlichkeit wahrgenommen werden. Dennoch erscheint es mir angemessen, die oben geschilderten Veränderungen als Bürokratisierung zu charakterisieren. Denn zum einen geht es um die Errichtung neuer internationaler Verwaltungsstäbe und die bessere Verzahnung der bestehenden. Zum anderen unterscheidet sich die Legitimationsbasis des Hohen Vertreters deutlich von der eines Regierungschefs oder Außenministers. Letztere verfügen dank ihrer demokratischen Wahl über direkte Legitimation, ersterer wird von den Staatenvertretern ernannt, ist diesen gegenüber rechenschaftspflichtig und verfügt damit zunächst nur über indirekte oder geliehene Legitimation. Eine eigenständige Legitimationsbasis wird er nur in dem Maße ausbauen können, in dem es ihm gelingt, in den Augen der Staatenvertreter Autorität zu erwerben. Und diese wird auf seinem Ruf als Experten und nicht als politischem Entscheider beruhen.

Die institutionellen Veränderungen bedeuten zwar keinen Systemwechsel im Sinne einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik. Stattdessen stellen die Bestimmungen des Lissabon-Vertrages einen Kompromiss dar zwischen den Zielen, die Souveränität der Mitgliedstaaten zu bewahren und die Handlungsfähigkeit der Union zu erhöhen. Dennoch wird Lissabon das außen- und sicherheitspolitische Handlungsprofil durch die Schaffung einer starken EU-Bürokratie auf eine qualitativ neue Stufe heben. Erst langsam gerät die

Bedeutung dieses Vorgangs in die öffentliche Wahrnehmung. Welche Folgen der institutionelle Umbau für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik haben wird und wohin die Reise geht, ist dabei ebenso offen wie umstritten. Während die Staaten hoffen, mit der Bündelung der außenpolitischen Kompetenzen der EU im neuen Amt des Hohen Vertreters werde die EU außenpolitisch kohärenter und effizienter auftreten, befürchten andere, der Aufbau außen- und sicherheitspolitischer Bürokratien werde den Charakter der früheren Zivilmacht EU verändern und ihren Umbau zu einem Machtblock einleiten. Nicht beruhigen kann in diesem Zusammenhang der Verlust an demokratischer Kontrolle, der mit der Ermächtigung einer internationalen Bürokratie einhergehen könnte. Ich vertrete dagegen den Standpunkt, dass mit einer größeren Effektivität im Sinne einer effizienteren Ballung nationaler Macht nicht zu rechnen ist. Eher zu erwarten ist eine Verstärkung des an Regeln orientierten Politikstils. Ein Blick auf den Stand der Forschung zur Bedeutung von Bürokratien im nationalen und internationalen Rahmen ist zur Klärung dieser Frage nützlich.

### Bürokratie im Licht der Forschung

Bürokratien und ihr Einfluss auf die Politik stehen seit geraumer Zeit im Interesse der Politikwissenschaft. Die Außenpolitikforschung widmet diesem Thema seit Graham T. Allison's bahnbrechender Arbeit zu den amerikanischen Entscheidungsprozessen während der Kuba-Krise (1971) größte Aufmerksamkeit.<sup>3</sup> Allison wandte sich gegen die zu seiner Zeit vorherrschende Auffassung, Regierungen seien unitäre, rational kalkulierende und handelnde Akteure. Stattdessen werden ihm zufolge die Wahrnehmung und Entscheidungen von Regierungen wesentlich von bürokratischen Organisationen und ihren Handlungslogiken bestimmt. Allison selbst machte zwei alternative Modelle bürokratischer Entscheidungsprozesse aus. Das erste Modell stellt darauf ab, dass Regierungen außenpolitische Problemlagen und Herausforderungen durch den Blickwinkel von Bürokratien wahrnehmen. Politische Entscheidungen seien zuerst das Ergebnis von *organizational output*. Bürokratien





## IHR WEGWEISER DURCH DEN LISSABON-VERTRAG

*Der Vertrag von Lissabon möchte viele europäische Menschen glücklich machen – die EU bemüht sich sehr, die Herzen ihrer Bürger und ihr Interesse für EU-Politik zu gewinnen „auf dem Weg ins 21. Jahrhundert“. Aber der politische Alltag ist ein mühsames Geschäft und der Grat zwischen nationalstaatlichen Interessen und gemeinschaftlicher Politik ist schmal, zumal die Spannung zwischen Legitimation, Effektivität und Repräsentativität oft kontraproduktiv wirkt. Ausschnitt aus dem Titel einer Broschüre zum Lissabon-Vertrag, herausgegeben von der Europäischen Kommission.*

Foto: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/de.pdf> (6.10.09)

tendierten nun dazu, Kategoriensysteme und Handlungsroutinen zu entwickeln, mit deren Hilfe sich Herausforderungen einordnen und bearbeiten lassen. Indem Bürokratien die Welt nach ihren Schemata interpretieren, schränken sie die Bandbreite staatlicher Handlungsmöglichkeiten ein, blockieren Wandel, erzeugen Pfadabhängigkeiten und tragen so dazu bei, dass Staaten problemunangemessene Antworten auf Herausforderungen geben. Das zweite Modell geht davon aus, dass Regierungen aus Vertretern unterschiedlicher Bürokratien bestehen, deren Präferenzen nicht zuletzt vom Interesse an der Sicherung von organisatorischem Einfluss bestimmt werden. Politische Entscheidungen beruhen also auf bürokratischen Kompromissen im *bar-gaining game* und nicht rationalen Kalkulationen einer Regierungsspitze.

In den Blick der Disziplin der Internationalen Beziehungen rückten Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen dagegen erst seit den 1990 Jahren und verstärkt seit Michael Barnetts und Martha Finnemores Studie „Rules for the World“ von 2004.<sup>4</sup> Da-

bei lassen sich zwei Blickwinkel auf den Stellenwert internationaler Bürokratien unterscheiden. Aus rationalistischer Perspektive galten die internationalen Verwaltungsstäbe lange als Instrumente der (mächtigen) Mitgliedstaaten ohne eigene Macht und eigenen Gestaltungswillen. Eine Revision dieses Bildes wurde zuerst in der EU-Forschung eingeleitet, die die Existenz offensichtlich eigenständiger Organe wie der Kommission zu erklären versuchte und hierzu insbesondere auf Principal-Agent Modelle zurückgriff. Diese Modelle zeigen, dass kostenbewusste und auf ihre Souveränität bedachte Staaten (Principals) internationale Bürokratien (Agents) einrichten und mit autonomen Spielräumen ausstatten, um so kollektive Handlungsprobleme wie das des unvollständigen Vertragsschlusses zu überwinden. Weil es zu umständlich wäre, alle Aspekte der zwischenstaatlichen Kooperation von vornherein festzulegen, delegieren Staaten die Kompetenz zur Umsetzung politischer Grundsatzentscheidungen an internationale Organe. Principal-Agent Modelle beschreiben weiterhin die Tendenz internationalen

## Kein Ruhmesblatt - Die EU und die Zerfallskriege des früheren Jugoslawiens

Bei Ausbruch der Kriege im früheren Jugoslawien erklärte der damalige luxemburgische Außenminister und Vorsitzende des Rates, Jacques Poos, dies sei die Stunde Europas, und nicht Amerikas.

Tatsächlich aber versagte das Krisenmanagement der EU weitgehend. Zahllose Vermittlungsmissionen, Lösungsvorschläge und Waffenstillstandsinitiativen der EU scheiterten immer wieder angesichts der andauernden Gewaltanwendungen.

Der Vorschlag Frankreichs, frühzeitig Truppen zur Überwachung eines Waffenstillstandes zu entsenden, fand keine Mehrheit im Kreis der EU-Staaten. Stattdessen heizte die EU mit einer unglücklichen Anerkennungspolitik den Krieg an.

Die anfängliche Neigung der meisten EU-Länder, das Gebilde Jugoslawien möglichst zusammenzuhalten, wurde schnell von der deutschen Ankündigung konterkariert, Slowenien und Kroatien anerkennen zu wollen.

Im Dezember 1991 stimmten die übrigen EU-Staaten widerwillig zu. Gegen ihre eigenen Richtlinien zur Anerkennung und die Empfehlung der Badinter-Kommission, erkannte die EU im April 1992 auch Bosnien-Herzegowina an, ohne ein Rezept gegen die daraufhin eskalierende Gewalt bieten zu können.

Mit den Reformen im Lissabon-Vertrag wäre die EU in künftigen Krisensituationen besser in der Lage, unterschiedliche nationale Positionen zu koordinieren und wirksamer zu handeln.

Bürokratien, sich der Kontrolle der Staaten zu entziehen und von ihren Aufgaben abzuweichen, sowie die Strategien der Staaten, die von ihnen eingesetzten Agenten besser zu kontrollieren. Mittlerweile hat auch der Mainstream der neo-institutionalistischen Forschung die Bedeutung internationaler Verwaltungsstäbe entdeckt. Ihr dient der Verweis auf deren autonome Handlungsspielräume als argumentativer Rettungsanker gegen die realistische Rückfrage, wie denn Institutionen eine eigenständige Wirkung auf ihre Mitgliedstaaten ausüben könnten, wenn sie doch Werkzeug dieser Staaten seien.<sup>5</sup>

### Legitimitätsanspruch bürokratischer Autorität

Aus konstruktivistischer Perspektive akzeptieren Barnett und Finnemore zwar die Logik der Principal-Agent Modelle, interessieren sich aber weitergehend dafür, wie Bürokratien Autorität erwerben und so ihren Einfluss ausbauen und wie sie ihren Einfluss nutzen bzw. welche Präferenzen sie entwickeln. Anknüpfend an Max Weber arbeiten Barnett und Finnemore zwei zusätzliche Quellen bürokratischer Autorität heraus. Zum einen resultiert sie aus der rational-legalen Legitimität, die Bürokratien gewinnen, indem sie sich als unpersönlich, technokratisch und neutral stilisieren, als Spieler, die scheinbar keine eigenen Machtansprüche verfolgen, sondern den Interessen der Mitglieder der Organisation bzw. dem Gemeinwohl dienen. Barnett und Finnemore sprechen daher auch von moralischer Autorität. Zum anderen resultiert sie von ihrer Autorität als Experten, die über Informationen und technisches Wissen verfügen und den Umgang mit diesem Wissen kontrollieren. Schließlich können Bürokratien ihre Handlungsspielräume vergrößern, indem sie Koalitionen mit betroffenen oder interessierten Interessengruppen und NGOs in den Mitgliedstaaten eingehen.

Allerdings täuscht der Schein der Neutralität und Machtvergessenheit internationaler Bürokratien. Sie üben erhebliche Macht aus, indem sie Informationen organisieren, klassifizieren und dadurch Ereignissen Bedeutung geben sowie Richtlinien für die Unterscheidung zwischen angemessenem und unangemessenem Verhalten vorschlagen.

Dabei kategorisieren Bürokratien soziale Realität in der Regel so, dass politische Herausforderungen durch die Organisation beeinflussbar erscheinen. Dadurch schränken sie Handlungsoptionen nicht nur ein, sondern entwickeln Handlungsempfehlungen, die oft den Problemlagen nicht angemessen sind. Michael Barnett hat dies eindrucksvoll für das Versagen der VN während des Völkermordes in Ruanda gezeigt. Seiner Interpretation der Ereignisse zufolge interpretierte die VN-Bürokratie das beginnende Massaker trotz deutlicher Hinweise nicht als Völkermord, sondern als Bürgerkrieg, in den die VN nicht mit Aussicht auf Erfolg eingreifen könne. Mit dieser Festlegung habe sie auf die Erfahrungen der misslungenen Friedenserzwingungsmissionen in Somalia und anderen Orten während den frühen 1990er Jahren reagiert. Diese schienen die traditionelle Auffassung zu bestätigen, dass der auf Zustimmung basierte Ansatz der Friedenssicherung, dem die VN bis zum Ende des Ost-West-Konflikts verpflichtet war, nicht mit dem Auftrag der Friedenserzwingung kombiniert werden kann. Boutros-Ghali selbst schien Mitte der 1990er Jahre dieser Sichtweise zuzuneigen. Entwickelte er in der Agenda for Peace vom Mai 1992 noch die VN-Friedenserzwingungsoperationen als eigenständigen Typ von Missionen neben den klassischen Friedenssicherungsmissionen einerseits und militärischen Zwangsmaßnahmen nach Artikel 43 andererseits, fehlt in dem Supplement to the Agenda for Peace vom Januar 1995 diese mittlere Kategorie. Weil die Handlungsoption der erzwingenden Friedensmission als zu riskant für die VN und ihre Reputation eingeschätzt worden war und nicht mehr zur Verfügung stand, habe die VN-Bürokratie die Gewalttaten in Ruanda als Bürgerkrieg interpretiert.

### Mehr Effektivität durch Bürokratisierung?

In der Forschung zur Rolle und Wirkung von Bürokratien in der nationalen und internationalen Politik finden sich Anhaltspunkte, für alle der oben genannten Erwartungen. Die einen hoffen, Lissabon werde zur Handlungsfähigkeit der größeren Union beitragen. Die anderen fürchten, dabei könnte unter der Hand ihre politische Orientierung beeinflusst und die EU stär-

ker militärisch ausgerichtet werden. Wahrscheinlicher erscheint mir dagegen, dass die Bürokratisierung die multilaterale Grundorientierung der GASP stärken wird.

Die Hoffnung, der Lissabon-Vertrag werde die Effektivität und Handlungsfähigkeit der größeren und heterogeneren Union sichern, ohne die Souveränität der Mitgliedstaaten unkontrolliert einzuschränken, stützt sich auf zwei theoretische Argumente. Das erste knüpft an die von Graham Allison angesprochene Rivalität von Bürokratien an, die im Falle der EU zwischen Kommission und Dienststellen des Rates besonders ausgeprägt ist und die Handlungsfähigkeit der EU zu untergraben droht. Die Konstruktion des Doppelhutes könnte diese Konkurrenz überbrücken und beide Bürokratien zur besseren Abstimmung ihrer Maßnahmen bewegen. Das zweite Argument stützt sich im Sinne von Principal-Agent Modellen darauf, dass sich mit der Übertragung der Kompetenzen vom rotierenden Vorsitz auf den Hohen Vertreter und die ihm unterstellten Verwaltungsstäbe die Handlungsfähigkeit der Union sichern lässt. Diese Erwartung stützt sich grundsätzlich auf überzeugende Argumente. Allerdings wird der Hohe Vertreter bei manchen Aufgaben aufgrund politikfeldspezifischer Bedingungen an Grenzen der Handlungsfähigkeit stoßen. Bezüglich der politikinitiierten und -vorbereitenden Funktion mag die Aufwertung des HV tatsächlich zur Stärkung der Effektivität beitragen. Kleinere Staaten sahen sich mit dieser Aufgabe oftmals an die Grenze ihrer Belastungsfähigkeit gebracht. Darüber hinaus brachte die halbjährliche Rotation einen ständigen Wechsel der Prioritäten mit sich. Dem Hohen Vertreter stehen mit seinen Verwaltungsstäben nicht nur administrative Ressourcen zur Verfügung, um die Entscheidungsfindung im Rat zu strukturieren und vorzubereiten. Er und sein Apparat verfügen über konzeptionelle Ressourcen und Informationen, um neue Themen zu identifizieren, die Agenda zu bestimmen, europäische Strategien zu entwerfen und Beschlüsse vorzubereiten. Zudem hat er anders als die halbjährlich wechselnden Präsidenschaften den langen Atem, um Vorhaben längerfristig umzusetzen. Gleichzeitig werden ihm die Staaten zur Erfüllung dieser Aufgabe breite Handlungsspielräume überlassen. Denn die institutionelle Struktur eröffnet ihnen Kontrollmöglichkeiten, um



sicherstellen, dass der Hohe Vertreter und die ihm unterstellten Bürokratien Informationen nicht vorenthalten, falsch bewerten und so politische Handlungsoptionen einengen. Elemente dieses Kontrollsystems bestehen aus den permanent vor Ort tätigen Gremien der Staatenvertreter wie dem PSK sowie der Abordnung von Personal in die politikvorbereitenden Verwaltungsstäbe.

Ob die Aufwertung des HV nach der Logik der Principal-Agent Modelle auch zu einer größeren Effektivität bei der Außenvertretung und Verhandlungsführung gegenüber Dritten beitragen wird, erscheint bereits fraglicher. Sicherlich wird die EU dank Lissabon sichtbar werden, möglicherweise sogar ihre bisherige Vielsprachigkeit eindämmen können. Allerdings bestehen in diesem Bereich konzeptionelle Hürden. Würde der Hohe Vertreter nur mit delegierter Autorität sprechen, wäre europäische Diplomatie erheblich verlangsamt und unflexibel. Gäbe es dagegen Anzeichen, dass er seine Sprecherrolle und sein Verhandlungsmandat weit interpretiert, könnten Dritte und Mitgliedstaaten schnell seine Kompetenz hinterfragen. Die diplomatischen Routinen wie die Gespräche im Rahmen der vielfältigen Interregionalen Beziehungen und strategischen Dialoge wird der HV ebenso erfolgreich bewältigen, wie Solana die Verhandlungen mit Iran geführt hat. Grenzen erreichte dieses Modell der Delegation jedoch, sobald es darum ginge, in Krisen schnell im Namen der EU zu agieren und die Mitgliedstaaten damit zu binden.

Beim Krisenmanagement treten die Probleme dieses Modells der Effektivitätssicherung durch Delegation offen zutage. Krisenlagen erfordern schnelles und flexibles Handeln in unübersichtlichen Situationen und ohne die Möglichkeit, die Konsequenzen des eigenen Handelns verlässlich abschätzen zu können. Hier sind dezisionistische Entscheidungen gefragt, die sich nicht auf die Regel und die Routine stützen können. Zudem ist in Krisensituationen das öffentliche Interesse hoch und sieht sich die nationale Politik in einer besonderen Verantwortungssituation. In solchen Situationen sind der Delegation und Kontrolle von Kompetenzen enge Grenzen gesetzt. In solchen Situationen wäre zu erwarten, dass die Staaten die Handlungsspielräume des Hohen Vertreters begrenzen und der Hohe Vertreter als bürokratischer Akteur überfordert wäre.

## Mit Bürokratisierung zur Militarisierung der EU?

Auch für die Befürchtung, eine auswachsende sicherheitspolitische Bürokratie könne durch ihre Reputation als Experten sowie ihre Fähigkeit zur Kontrolle und Klassifikation von Information soziale Realität interpretieren und durch einen weitergehenden Einfluss auf die europäische Politik gewinnen, finden sich erste Anzeichen. Beobachter notieren bereits, dass die neuen sicherheitspolitischen Bürokratien zielgerichtet auf den sicherheitspolitischen Diskurs Einfluss nehmen. Ziel dieser argumentativen Interventionen von Javier Solana, Robert Cooper, Chef der Generaldirektion E im Ratssekretariat, und anderen sei es, die Vorstellung der EU als Zivilmacht zu diskreditieren und die Grenzen der Handlungsoptionen der EU diskursiv immer weiter in den Bereich der harten Sicherheit zu verschieben (Vgl. Rogers 846). In dieses Muster passen auch Versuche der europäischen Verteidigungsagentur, eine Diskussion über militärische Defizite der EU anzustoßen und ambitionierte Leistungsziele zu definieren.

Auffälliger als der diskursive Bruch mit der ausschließlich zivilen Orientierung erscheint mir ein anderes Diskursmuster, das sich mit den Erwartungen von Barnett und Finnemore deckt. Die sicherheitspolitischen Eliten der EU rahmen außenpolitische Risiken so, dass diese mit den Möglichkeiten der EU bearbeitbar bleiben. Während Grundsatzdokumente der USA die neuen Gefährdungen des Terrorismus und der Proliferation als militärisches Problem schildern, charakterisiert die von Javier Solana entworfene Europäische Sicherheitsstrategie die gleichen Herausforderungen als Sicherheitsprobleme, die mit einem zivil-militärischen Instrumentarium zu bearbeiten seien. Warum die Vertreter der sicherheitspolitischen Bürokratien die Stärken der EU eher im Bereich der „weichen“ Sicherheit sehen, wird im folgenden Abschnitt deutlich.

## Bürokratisierung und Regelorientierung

Mir scheint eine andere Konsequenz der Bürokratisierung bedeutsamer: Die Förderung eines multilateralen Politikstils. Das zentra-

## Zum Weiterlesen

*Europäische Kommission:* Vertrag von Lissabon. Mit einer Einführung von Elmar Brock und Jo Leinen, Bonn 2008.

*Liese, Andrea/Weinlich, Silke:* Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfeldes, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/206, S. 491-524.

*Piiaparinen, Touko:* The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention, *European Journal of International Relations*, 14,4, 2008, S. 697-724.

*Welch, David A.:* The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms, in: *International Security*, 17,2, 1992, S. 112-155.

le Charakteristikum der Bürokratie ist ihre Regelerorientierung. Bürokratien bestehen geradezu aus Regeln, und sie produzieren Regeln. „Bureaucracies are collections of rules that define complex social tasks and establish a division of labour to accomplish them. At the same time, bureaucracy’s preferred (and often prescribed) job is to create more rules that structure social action for others in ways perceived to accomplish tasks.“ (Barnett/Finnemore 18) Regelsysteme geben also einerseits den Bürokratien selbst Festigkeit und Stabilität. Sie legen die bürokratische Kultur fest, d.h. die Praktiken und Lösungswege, die von Gruppen entwickelt werden, um spezifischen Herausforderungen zu begegnen. Diese Kulturen werden durch Institutionalisierung stabilisiert, erinnert und weitergegeben. Andererseits haben Regelsysteme die Funktion, das Verhalten Dritter anzuleiten und berechenbar zu machen.

In der nationalstaatlichen Außenpolitik wird diese Präferenz der Bürokratie für regelerorientiertes Verhalten gebrochen, weil ihr hier der Typus des politisch verantwortlichen Entscheidungsträgers gegenüber steht. Politische Entscheidungsträger wechseln dem Wahlrhythmus folgend und fordern die Routinen der Bürokratie durch ständig neue politische Perspektiven und Agenden heraus. Sie können darüber hinaus neben der rational-legalen Legitimität auf zusätzliche Legitimationsquellen zugreifen. Der Außenpolitiker muss sich auf der öffentlichen Bühne bewähren. Punkten kann er hier als charismatischer Macher und Entscheider, nicht als Verwalter. Gerade in der Krise neigt der Politiker zur dezisionistischen Entscheidung.

Bei der EU tritt an die Stelle des Politikers ein intergouvernementales Gremium von Politikern. Hier produzieren die Bürokratie und die politische Aufsicht gleichgerichtete Politikstile. Auch die intergouvernementale Kooperation innerhalb der EU beruht auf Regeln. Sie besteht geradezu aus Absprachen, Zielvereinbarungen und normativen Festlegungen. Die hohe Bedeutung rhetorischer Festlegungen ist kein Zufall. Rhetorische Festlegungen stellen bewusst gewählte Instrumente dar, um mit einem grundlegenden Dilemma europäischer Politik umzugehen. Die EU zeichnet sich durch die Kombination von Konsensprinzip und einen hohen Verbindlichkeitsgrad aus, der

den Mitgliedstaaten zunehmend geringe Spielräume für unilaterales Verhalten lässt. Um ihre Ziele zu erreichen, sind die Staaten auf die Kooperation ihrer Partner angewiesen, wissen aber, dass die zukünftige Mitarbeit ihrer Partner fraglich ist. In dieser Situation schaffen die Staaten bewusst Regeln, um andere festzulegen und Zukunft berechenbar zu gestalten. Kurzum: die Regelerorientierung der Bürokratie wird ergänzt und verstärkt durch eine Regelerorientierung der politischen Aufsichtsgremien.

### What’s the nature of the beast?

Für die These, die Bürokratisierung fördere die Regelerorientierung der europäischen Politik, lassen sich zahlreiche Beobachtungen ins Feld führen. Seit den frühen Tagen der EPZ/GASP beobachtet die Forschung ein auffälliges Verhalten der EU gegenüber ihrer Umwelt: eine Präferenz für Multilateralismus, für Dialoge, für einen partnerschaftlichen Ansatz, kurzum: für regelerorientierte Politik. Gleichzeitig wird europäischer Politik oftmals ein Mangel an Substanz und an strategischer Qualität attestiert sowie eine starke Pfadabhängigkeit festgestellt. So beklagen etwa Annegret Bendiek und Heinz Kramer, die vielfältigen interregionalen Beziehungen und strategischen Partnerschaften der EU seien oftmals von Routine geprägt und ihnen fehlten „eine eindeutige Zielorientierung und eine klar definierte planvolle politische Handlungsanweisung.“<sup>6</sup>

Die Forschung hat versucht, diesen besonderen Politikstil begrifflich zu fassen, zu erklären und damit die Natur des Biestes (Risse) zu entschlüsseln. Neben Begriffen wie *gentle power*, postmoderne Macht, Handelsmacht, Zivilmacht, Empire (im Sinne des mittelalterlichen Reiches) wird dabei oft die Bezeichnung normative Macht gewählt. Dieser Vorschlag will das auswärtige Verhalten der EU mit der Externalisierung der in ihrem Inneren geltenden Normen erklären, stößt aber auf das Problem, dass der normative Haushalt in Demokratien und dem demokratischen Staatenverbund EU ähnlich, ihr außenpolitisches Verhalten aber grundverschieden ist. Plausibler erscheint es mir deshalb, den politischen Stil der EU mit ihren Institutionen in Verbindung zu bringen.

Die auf Regeln angewiesene, aus einem Regelwerk geradezu bestehende intergouvernementale Kooperation sowie die ebenfalls in Regelwerken operierende Bürokratie produzieren einen nach außen gerichteten Politikstil, der sich durch Routinen, Pfadabhängigkeiten und eine Präferenz für regelbasierte Problemlösungen auszeichnet. Exemplarisch zeigen lässt sich dieser Zusammenhang etwa bei der Erweiterungspolitik, der finanziellen Zusammenarbeit, oder bei den europäischen Kriseneinsätzen.

In den kontroversen und unter dem Zwang der Einstimmigkeit stehenden intergouvernementalen Verhandlungen über die Aufnahme der osteuropäischen Staaten bzw. die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei gaben die bereits in den 1950 und 1960er getroffenen Festlegungen den Ausschlag, die EU stünde allen Staaten Europas offen und auch die Türkei habe eine europäische Berufung. Mit dem Beschluss über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erlangten die Beitrittsländer in erstaunlichem Maße Planungssicherheit. Sie können davon ausgehen, dass die Verhandlungen nach einheitlichen, transparenten Regeln geführt werden und auch dann weitergehen, wenn sich die Präferenzen einzelner EU-Mitglieder ändern. Der Grund für diese Regelerorientierung liegt in der Rolle der zuständigen Bürokratie und der intergouvernementalen Verfahren. Die für die Beitrittsverhandlungen zuständige Kommission entwickelte eine Verhaltensroutine, die sie bei allen Beitrittsverhandlungen anwandte. Und die Staaten müssten, nachdem sie sich einstimmig auf die Aufnahme von Verhandlungen geeinigt hatten, ebenso einstimmig über den Abbruch der Verhandlungen entscheiden.

Die durch intergouvernementale Notwendigkeiten und bürokratischen Routinen festgelegten Regeln bestimmen ebenso alle Aspekte der finanziellen Zusammenarbeit, angefangen von der Entwicklungshilfe bis hin zur Nachbarschaftspolitik. Im intergouvernementalen Entscheidungsprozess sind es zunächst die erheblichen Verhandlungskosten, die eine Regelerorientierung begünstigen. Um diese Kosten zu reduzieren, haben sich die Staaten auf ein Verfahren geeinigt, bei dem die Verteilung in einer langfristigen finanziellen Vorschau auf einzelne Länder und Ländergruppen sowie Ausgabenblöcke festgelegt wird. Damit ist gleichzeitig eine Struktur vorgegeben, die die Möglichkeit

## Um die europäische Legitimation kümmern wir uns später - Die dezisionistische Tat

Während des Kaukasus-Krieges im August 2008 präsentierte sich die EU ähnlich gespalten wie während des Irak-Krieges 2003. Während die meisten osteuropäischen EU-Mitglieder den Krieg als Beginn einer russischen Kampagne zur Wiederherstellung des nach 1989 verlorenen Einflusses interpretierten und eine harte Reaktion gegen Moskau forderten, sahen viele westeuropäische Regierungschefs die Schuld am Ausbruch des Krieges in erster Linie beim georgischen Präsidenten.

In dieser äußerst unübersichtlichen und politisch höchst kontroversen Situation entschloss sich der französische Präsident Nicolas Sarkozy zum Handeln. Er reiste am 12. August nach Moskau und Tiflis und nötigte den Konfliktparteien einen Sechs-Punkte Plan zur Beendigung des Konflikts auf. Sarkozy handelte. Er handelte auf der Grundlage seiner Verantwortung als französischer Staatspräsident und gegen den Rat der amerikanischen Außenministerin, gegen den Rat vieler europäischer Staatschefs und gegen die Empfehlung vieler seiner Berater.

Erst nach der erfolgreichen Tat nutze er den Umstand, dass Frankreich in der zweiten Jahreshälfte 2008 die EU-Präsidentschaft innehatte, um die nachträgliche Zustimmung der anderen EU-Länder einzuholen und so seiner Mission einen europäischen Mantel zu geben. Sarkozys Mission ist ein Paradebeispiel einer politischen Tat. Vom Hohen Vertreter werden wir in vergleichbaren Situationen eine derartige Tat nicht erwarten können.

zukünftiger Umverteilungen begrenzt. Die Kommission als die für die Durchführung der meisten Programme im Bereich der Außenpolitik zuständige Verwaltung hat ihrerseits regelorientierte Verfahren entwickelt, um diese Mittel auf einzelne Vorhaben zu verteilen. Dabei werden unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten und fallweise der Empfängerstaaten in Länderstrategiepapieren Ausgabenschwerpunkte festgelegt und einzelne Programme definiert. Diese Verfahren führen dazu, dass die Entscheidungsverfahren langwierig und die europäischen Programme unflexibel und pfadabhängig sind. Ausgabenprioritäten lassen sich auch dann kaum verschieben, wenn sich überraschend strategische Möglichkeiten bieten oder sich die lokalen Umstände verändert haben.<sup>7</sup> Die positive Kehrseite dieser Unbeweglichkeit sind eine erstaunliche Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der EU aus Sicht ihrer Partnerländer.

Ähnliche Mechanismen prägen die Krisenreaktionseinsätze. Zunächst wirkt die Notwendigkeit, die Entscheidung über eine Mission im Kreis der 27 Mitglieder mit unterschiedlichen Interessen und Traditionen herbeiführen zu müssen, als verlässliche Bremse und Vorsorge gegen militärische Abenteuer. Eine Zustimmung im Kreis der

27 ist zum einen wahrscheinlicher, wenn sich die Zielsetzungen des Einsatzes mit bestehenden Grundsatzvereinbarungen und Zielsetzungen in Übereinstimmung bringen lassen. Ein Mandat des VN-Sicherheitsrats zu einem militärischen Einsatz stellt zwar keine rechtlich notwendige Voraussetzung für eine EU-Mission dar, wäre aufgrund dieser institutionellen Notwendigkeiten aber politisch zwingend. Zum anderen wäre mit einer Zustimmung im Kreis der 27 eher zu rechnen, wenn sich Dauer, Umfang, Risiken und Konsequenzen einer militärischen Operation abschätzen lassen. Tatsächlich haben die EU-Staaten mit ex-ante und ex-post Kontrollen ein Verfahren entwickelt, um Kosten und Risiken militärischer Operationen überschaubar zu halten. Zunächst legen sie zusammen vor Beginn einer Krisenoperation in einer Gemeinsamen Aktion wichtige Parameter wie Zeitraum, Einsatzgebiet, Aufgabenspektrum und Aufgabenverteilung fest. Darüber hinaus kontrollieren sie durch nationale Kommandoketten die Durchführung der Operation. Dadurch legen die Mitgliedstaaten bzw. die truppenstellenden Staaten die Handlungsspielräume der militärisch und politisch Verantwortlichen auf europäischer Ebene fest und nehmen ihnen die Möglichkeit, flexi-

## Anmerkungen

- 1 Der französische Präsident Chirac hatte für den 29. Mai 2005 ein Referendum zum Verfassungsvertrag angesetzt. Verfassungsrechtlich bestand dazu keine Verpflichtung. Chirac orientierte sich an der politischen Vorgabe, die sein Vorgänger mit dem Referendum über den Vertrag von Maastricht geschaffen hatte. Bei einer Wahlbeteiligung von 69,74% stimmten 54,87% der Bürger gegen und nur 45,13% für den Vertrag. In den Niederlanden fiel das Ergebnis mit 61,6% gegen 38,4% bei einer Wahlbeteiligung von 62,8% sogar noch eindeutiger aus.
- 2 Der Lissabon-Vertrag wird die bisher bescheidenen Kompetenzen der Europäischen Kommission und des Parlaments in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht erweitern. In der 14. Erklärung zu den Bestimmungen der Verträge heißt es: „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 Parlaments nicht erweitern.“
- 3 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971. Vgl. auch die Auseinandersetzung mit dem Werk von Allison und den Überblick über den Stand der Forschung bei David A. Welch, *The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms*, in: *International Security*, 17, 2, 1992, S. 112-146.
- 4 Michael Barnett/Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press 2004.
- 5 Robert Keohane/Lisa Martin, *Institutional Theory as a Research Program*, in: Colin Elman/Miriam Fendius-Elman (Hg.), *Progress in International Relations Theory*, Cambridge 2003, S. 71-107.
- 6 Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“*. Baden-Baden 2009, S. 213.
- 7 Catriona Gourlay, *Civil Civil Coordination in EU Crisis Management*, in: Agnieszka Nowak (Hg.), *Civilian Crisis Management: the EU way*, Chaillot Paper Nr. 90 Paris: EU Institute for Security Studies, 2006, S. 103-122, hier S. 106-108.



bel auf sich verändernde Umstände zu reagieren. Die militärischen Verwaltungsstäbe, die für die Planung und Durchführung von Krisenoperationen verantwortlich sind, verstärken diese Regelorientierung. Sie haben standardisierte Verfahren entwickelt, nach denen Operationspläne erstellt und Einsatzregeln festgelegt werden. Auch diese Routinen bestimmen die Planung und Durchführung europäischer Krisenoperationen. Diese intergouvernementale und bürokratische Regelorientierung setzt der EU als militärischem Akteur deutliche Grenzen. Aus Sicht Dritter wird sie dadurch wiederum berechenbarer und als Partner bei der Friedenssicherung attraktiver.

## Bürokratisierung und Friedensmacht Europa

Die Strategie, die Handlungsfähigkeit der größeren und heterogeneren EU durch ihre Bürokratisierung zu sichern, ist nicht ohne Risiken. Die Gefahr einer eigendynamischen Entwicklung der sicherheitspolitischen Bürokratien und damit das Risiko, dass im Prozess der europäischen Politikformulierung systematisch ungeeignete Entscheidungen produziert werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Neben der möglichen „Versicherheitlichung“ eines früher zivilen Diskurses besteht die Gefahr, dass die EU den Fehler von Jugoslawien wiederholt und dass europäische Bürokratien gewaltsame Konflikte im Lichte der Handlungsmöglichkeiten der EU interpretieren und die EU so in gewaltsame Auseinandersetzungen gerät, die ihre

spezifischen Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsprozesse überfordern. Eine pluralistische und kritische Öffentlichkeit bleibt daher als Korrektiv von höchsten Bedeutung.

Dennoch ist die durch Lissabon auf eine neue Stufe gehobenen Bürokratisierung der EU der richtige Weg. Durch die Verzahnung der Kommission und der Dienststellen im Rat, durch die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und die Aufwertung des Hohen Vertreters lässt sich in vielen Bereichen die Handlungsfähigkeit in der heterogeneren und größeren Union sichern. Und Handlungsfähigkeit ist angesichts der Erosionstendenzen und der wachsenden Herausforderungen an die EU ein kostbares Gut. Darüber hinaus hat die Bürokratisierung aus Sicht der Friedensforschung auch positive Seiten. Sie steht in engem Zusammenhang mit einem spezifischen Politikstil, der durch Regelmäßigkeit und Multila-

teralismus charakterisiert ist. Europäische Außenpolitik mag vielen Betrachtern auch weiterhin als Routine und etwas langweilig erscheinen. Charismatische Auftritte wie die Landung per Fallschirm auf einem Flugzeugträger sind auch von den Nachfolgern Solanas nicht zu erwarten. Dafür schützt uns die institutionelle Struktur der EU verlässlich vor den außenpolitischen Abenteuern, in die sich Nationalstaaten, auch wenn sie Demokratien sind, überraschend oft verwickeln.



*Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK. Einer seiner Arbeitsschwerpunkte ist die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU.*

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Just Peace Governance in der transnationalen Sphäre“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332