

**Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Friedensforschung**

Nr. 53

Max Markus Mutschler

The Learning Principals

—

Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits-
und Verteidigungspolitik

**Abteilung für Internationale Beziehungen / Friedens- und Konfliktforschung
Institut für Politikwissenschaft
Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

Adresse: Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen

Telefon: +49 (0)7071 29-78372

Fax: +49 (0)7071 29-2417

E-mail: ifp.irarchive@uni-tuebingen.de

Homepage: <http://www.uni-tuebingen.de/ib>

Copyright: Max Markus Mutschler

Tübingen 2008

ISBN 978-3-927604-50-6

Herausgeber: Andreas Hasenclever, Volker Rittberger

Redaktion: Katherina Grafl

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Der „Principal-Agent“-Ansatz	3
2.1	Zentrale Konzepte des „Principal-Agent“-Ansatzes	3
2.2	Delegation von Agenda-Setting	5
2.3	Kontrolle von Agenten und Lernen der Prinzipale	9
3	Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch den Hohen Vertreter	13
3.1	Methodische Anmerkungen	13
3.2	Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Problematik der Agenda-Instabilität und des Verhandlungs- Versagens	15
3.3	Die Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicher- heits- und Verteidigungspolitik an den Hohen Vertreter	23
3.3.1	Der Hohe Vertreter und die Startphase der ESVP	23
3.3.2	Irak-Krieg und Europäische Sicherheitsstrategie	28
3.3.3	Ein „Außenminister“ für Europa?	31
4	Schlussbetrachtung	34
5	Quellen- und Literaturverzeichnis	37

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDA	European Defence Agency
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUMC	EU-Militärausschuss
EUMS	EU-Militärstab
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PA	Principal-Agent
PK	Politisches Komitee
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
PU	Policy Unit
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union

1 Einleitung¹

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, „Zweite Säule“) ins Leben gerufen, welche die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld in die Europäische Union (EU) integrierte. Diese Zusammenarbeit war zunächst strikt intergouvernemental. Supranationale Akteure wie die Kommission in der „Ersten Säule“ spielten hier keine Rolle. Dies änderte sich mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: Hoher Vertreter) durch den Vertrag von Amsterdam. Mit dessen In-Kraft-Treten im Jahr 1999 übernahm Javier Solana dieses Amt. Es wurde zu einer seiner wichtigsten Aufgaben, die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), welche auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 beschlossen worden war, voranzubringen. Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Beobachtung, dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße dazu bereit waren, Befugnisse des Agenda-Setting an den Hohen Vertreter abzutreten. Diese Beobachtung stellt zunächst ein Rätsel dar. Vor allem für die im Bereich der Sicherheitspolitik immer noch dominante neorealistische Denkschule, derzufolge Staaten größten Wert auf ihre Autonomie in sicherheitsrelevanten Entscheidungen legen (vgl. Waltz 1979), kommt die Delegation solcher Befugnisse an einen nichtstaatlichen Akteur gerade im Bereich der ESVP höchst unerwartet. Warum haben sich die Mitgliedstaaten der EU bereit erklärt, Befugnisse des Agenda-Setting im Bereich der ESVP an den Hohen Vertreter zu delegieren? Das Papier beantwortet diese Frage unter Rückgriff auf den „Principal-Agent“-Ansatz (PA-Ansatz, PA-Theorie). Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Prinzipale, in diesem Fall die Mitgliedstaaten der EU, rational handelnde Akteure sind, welche sich aus funktionalen Motiven für die Delegation von Befugnissen an einen Agenten, hier den Hohen Vertreter, entscheiden. Das heißt, dass die Ursache von Delegation in den von den Prinzipalen antizipierten Wirkungen, also ihrer Funktion, liegt. Mit anderen Worten: Die Staaten delegieren Befugnisse an eine Institution, von der sie annehmen, dass sie mit ihrer Hilfe bestimmte Probleme besser lösen können als ohne sie.

Der PA-Ansatz soll jedoch nicht nur angewandt werden. Dieses Papier verfolgt zwei weitere Ziele, welche vor allem von theoretischer Relevanz sind. Zum einen soll der PA-Ansatz getestet werden. Die Anwendung einer Theorie stellt immer

¹ Dieses Papier ist eine stark gekürzte und überarbeitete Fassung meiner Magisterarbeit, welche im August 2007 der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Universität Tübingen unter dem Titel *Die Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Eine Analyse aus der Perspektive des „Principal-Agent“-Ansatzes* vorgelegt wurde. Ich danke meinen beiden Gutachtern Prof. Dr. Volker Rittberger und Dr. Thomas Nielebock für ihre äußerst hilfreichen Anmerkungen. Außerdem danke ich Annica Starke, Volker Lang, Jannis Panagiotidis und Julia Ellinger für ihre Kommentare zu früheren Versionen dieses Papiers.

auch einen Test dieser Theorie dar. Gelingt es, das Rätsel mit Hilfe des theoretischen Ansatzes zu lösen, dann ist dies ein Argument für die Erklärungskraft der Theorie. Für den hier behandelten Fall wäre ein bestandener Test ein besonders gutes Argument für die Erklärungskraft der PA-Theorie, da es sich bei dem Sachbereich „Sicherheit“ für die PA-Theorie um einen *hard case* handelt; also um einen Fall, von welchem man annehmen würde, dass er von der Theorie nur schwer erklärt werden kann. Im Bereich der Sicherheitspolitik ist anzunehmen, dass sich Staaten mit der Delegation von Agenda-Setting an nichtstaatliche Akteure besonders schwer tun, da der Wahrung der Autonomie bei sicherheitspolitischen Entscheidungen ein sehr hoher Stellenwert beigemessen wird. Die PA-Literatur beschäftigte sich dementsprechend auch überwiegend mit der Delegation in der Innenpolitik oder international im Sachbereich „Wohlfahrt“ (siehe zum Beispiel McCubbins/Schwartz 1984, Kiewiet/McCubbins 1991, Pollack 1997, 2003, sowie die verschiedenen Beiträge in Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006a). Wenn nun gezeigt werden kann, dass die von der PA-Theorie angenommenen Kausalmechanismen auch im Sachbereich „Sicherheit“ ihre Wirkung entfalten, unterstreicht dies die große Reichweite und damit auch die Erklärungskraft dieser Theorie.

Ein weiteres Ziel dieses Papiers ist es, den PA-Ansatz zu präzisieren und weiterzuentwickeln. Es werden zwei zentrale Probleme identifiziert, die die Delegation von Agenda-Setting an einen Agenten funktional machen: Agenda-Instabilität und Verhandlungs-Versagen. Bei der Agenda-Instabilität besteht das Problem darin, dass Akteure, welche die Agenda setzen können, immer bestrebt sind, ihre speziellen Präferenzen bezüglich der Agenda durchzusetzen. Wenn diese Akteure häufig wechseln, kann sich infolge dessen keine langfristig stabile Agenda entwickeln. Beim Verhandlungs-Versagen handelt es sich um ein Phänomen, welches von der Verhandlungs- und Mediations-Literatur beleuchtet wurde. Die Verhandlungspartner haben aus taktischen Gründen ein Interesse daran, ihre Verhandlungsposition falsch darzustellen. Dies kann zu einem Scheitern der Verhandlungen führen. Ein (relativ) neutraler Agenda-Setter kann durch seine Vorschläge „Kristallisationspunkte“ für die Verhandlungen vorgeben, die helfen, Verhandlungs-Versagen zu vermeiden. Ein wichtiges Element der Weiterentwicklung der PA-Theorie durch diese Arbeit ist die Integration des Faktors „Lernen“. Dieser wird von der PA-Literatur noch zu wenig beachtet. Eine grundsätzliche Erkenntnis der PA-Theorie ist, dass Prinzipale dazu tendieren, ihre Agenten zu kontrollieren, damit diese auch die gewünschte Funktion ausführen. Die Kontrollmechanismen können aber so strikt sein, dass sie dem Agenten die Erfüllung seiner Aufgabe erschweren oder sogar unmöglich machen. In diesem Papier wird argumentiert, dass die Prinzipale erst *lernen* müssen, dass ihnen Kooperationsgewinne entgehen, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Kontrollmechanismen an die dem Agenten zgedachte Funktion anzupassen.

Der zweite Teil dieses Papiers dient zur Erläuterung des theoretischen Konzeptes des PA-Ansatzes und dazu, die oben nur kurz skizzierte Präzisierung und Weiterentwicklung der Theorie vorzunehmen. Diese theoretischen Anstrengungen

münden in zwei Hypothesen, welche anschließend im dritten Teil anhand der Empirie, also der Delegation von Agenda-Setting an den Hohen Vertreter im Bereich der ESVP, überprüft werden. Durch dieses Vorgehen soll das empirische Rätsel gelöst und die theoretischen Überlegungen plausibel gemacht werden. Im vierten und letzten Teil der Arbeit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

2 Der „Principal-Agent“-Ansatz

2.1 Zentrale Konzepte des „Principal-Agent“-Ansatzes

Der „Principal-Agent“-Ansatz stammt nicht aus der Disziplin der Internationalen Beziehungen, sondern aus den Wirtschaftswissenschaften und der Analyse des politischen Systems der USA (vgl. Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 3f). Verschiedene Autoren haben jedoch in den letzten Jahren die Nützlichkeit dieses Konzeptes für die internationalen Beziehungen, vor allem für die Erklärung problematischer Phänomene im Zusammenhang mit der Delegation von Kompetenzen durch Staaten an internationale Organisationen entdeckt (Pollack 1997, Pollack 2003, Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006a). Für diesen Ansatz stehen vor allem drei Fragen im Mittelpunkt (Pollack 1997: 100f, Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 4): Erstens, warum delegieren Staaten bestimmte Befugnisse an internationale Organisationen? Zweitens, wie groß ist die Autonomie der internationalen Organisationen und warum wird ihnen diese Autonomie zugestanden? Drittens, welche Rolle spielen diese Organisationen im weiteren Prozess der Politikformulierung? Sind sie lediglich die Erfüllungsgehilfen der Staaten oder werden sie zur „*runaway bureaucracy*“, also einem bürokratischen Apparat, der sich verselbständigt und gegen die Interessen der Prinzipale agiert?

Der PA-Ansatz steht mit seiner funktionalen Erklärung für die Übertragung von Befugnissen an internationale Institutionen auch auf den Schultern des „neoliberalen Institutionalismus“ (Keohane 1984, Rittberger 1990, Zürn 1992 u.a.). Dessen zentrale Erkenntnis ist es, dass internationale Institutionen maßgeblich dazu beitragen, Erwartungsverlässlichkeit zu schaffen.² Die Anreize, aus Kooperationsvereinbarungen auszuscheren, sowie die Angst davor, dass andere dies tun könnten, sinken. Dadurch wird Kooperation wahrscheinlicher. Internationale In-

² Internationale Institutionen lassen sich analytisch in zwei Kategorien einteilen: Internationale Regime und internationale Organisationen. Folgende zusammenfassende Definition findet sich bei Rittberger/Zangl (2003: 25): „Unter internationalen Organisationen verstehen wir also sowohl problemfeldbezogene als auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt aufgrund ihrer organschaftlichen Struktur als Akteure auftreten können und die intern durch auf zwischenstaatlich vereinbarten Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert sind, welche Verhaltenserwartungen einander angleichen. Demgegenüber sind internationale Regime als problemfeldbezogene zwischenstaatliche Institutionen zu definieren, die sich durch zugrunde liegende Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren auszeichnen, die wechselseitige Verhaltenserwartungen dauerhaft in Übereinstimmung bringen“.

stitutionen wirken als Kooperationskatalysatoren. Dieses Potential lässt sich zugleich als Ursache dafür verstehen, warum sich Staaten dazu entschließen, Institutionen zu errichten und aufrecht zu erhalten. Denn Staaten antizipieren die kooperationsfördernde Wirkung von internationalen Institutionen. Wenn der zu erwartende Nutzen aus dieser Wirkung größer ist als die Kosten, welche für die Errichtung und Aufrechterhaltung einer internationalen Institution anfallen, dann ist deren Entstehung wahrscheinlich. Die Erklärung für die Entstehung von internationalen Institutionen ist also eine funktionale:

„In general, functional explanations account for causes in terms of their effects. [...] Institutions exist because they could have reasonably been expected to increase the welfare of their creators“ (Keohane 1984: 80).

Ausgangspunkt des PA-Ansatzes ist das Konzept der Delegation. Delegation wird hier in Anlehnung an Hawkins/Lake/Nielson/Tierney (2006b: 7) definiert als eine bedingte Gewährung von Befugnissen von einem Prinzipal an einen Agenten, welche den Agenten ermächtigt, im Namen des Prinzipals zu handeln:

“Delegation is a conditional grant of authority from a principal to an agent that empowers the latter to act on behalf of the former” (Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 7).

In der Regel entscheidet sich der Prinzipal für eine bestimmte Politik und delegiert die Implementation dieser Politik an einen Agenten. Prinzipal und Agent konstituieren sich wechselseitig über die Delegation. Die Beziehung zwischen ihnen wird durch einen „Vertrag“ geregelt. Dieser kann auch auf einer nur impliziten oder informellen Abmachung basieren; es muss sich nicht zwingend um ein offiziell anerkanntes schriftliches Dokument handeln (vgl. ebd.). Staaten haben zunächst grundsätzlich die Möglichkeit, Ziele unilateral oder durch Kooperation zu verfolgen. Haben sie sich für Kooperation entschieden, müssen sie sich noch entscheiden, ob sie delegieren wollen oder nicht. Delegation ist also eine Form von Kooperation (vgl. ebd.: 10ff). In diesem Sinne treten die Mitgliedstaaten der EU dem Hohen Vertreter vermittelt über den Europäischen Rat und den Ministerrat der EU als „kollektiver Prinzipal“ (ausführlicher zur Terminologie vgl. Lyne/Nielson/Tierney 2006) gegenüber.³

Warum sind Staaten bereit, Befugnisse an internationale Organisationen zu delegieren? Der PA-Ansatz erklärt die Auswahl eines bestimmten institutionellen Rahmens mit dessen Funktion (vgl. Pollack 1997, 2003, 2006, Abbott/Snidal 1998). Die Prinzipale können aus der Delegation von Befugnissen an Agenten Nutzen ziehen, deshalb delegieren sie. Agenten erleichtern die Kooperation zwischen den (egoistischen) Prinzipalen zum Beispiel dadurch, dass sie die Einhaltung von bestimmten Abmachungen überwachen und Informationen über die Einhaltung oder Nicht-Einhaltung verbreiten und so eine Sanktionierung unerwünschten Verhaltens ermöglichen. Agenten können auch die Auslegung „un-

³ Wenn es im empirischen Teil dieser Arbeit um die Mitgliedstaaten geht, werden diese der Einfachheit halber als „Prinzipale“ bezeichnet – anstatt als „die Mitglieder/Akteure des kollektiven Prinzipals“.

vollständiger“ Verträge übernehmen, um erneute, kostenintensive Aushandlungsprozesse zu verhindern.⁴

2.2 Delegation von Agenda-Setting

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, Agenda-Setting zu verstehen. Ein engeres Verständnis bezieht sich auf das prozesstechnische Agenda-Setting, auf die Gestaltung der formalen Agenda im Rahmen der offiziell für diesen Prozess vorgesehenen Regeln: die Aufstellung einer Tagesordnung. Das weite Verständnis hingegen begreift Agenda-Setting als denjenigen Prozess, welcher am Anfang des „Politikzyklus“ steht und bei dem es weniger um die Reihenfolge der Themen als vielmehr um die Artikulation von lösungsbedürftigen Probleme geht, welche einer politischen Entscheidung zugeführt werden.⁵ Wer die Möglichkeit hat, Themen auf die Agenda zu setzen, hat damit auch die Möglichkeit, Themen von der Agenda fern zu halten (*agenda exclusion*). Darüber hinaus beinhaltet Agenda-Setting die Option des *agenda-structuring*: „The capacity to structure decision-making by emphasizing or de-emphasizing items on a political agenda [...]“ (Tallberg 2003: 8).⁶ In diesem Zusammenhang kann man auch von *substantiellem* Agenda-Setting sprechen. Dabei ist der Themenvorschlag bereits so gestaltet, dass auch inhaltlich Stellung bezogen wird. Er enthält nicht nur eine Problemdefinition, sondern zeigt gleichzeitig auch einen bestimmten Lösungsweg auf. Ein Akteur, der nach diesem Prinzip handelt, wird in der politikwissenschaftlichen Literatur gemeinhin als *policy entrepreneur* bezeichnet (vgl. Kingdon 1995).

Diese Arbeit versteht Agenda-Setting vor allem als *substantielles* Agenda-Setting. Dies schließt sämtliche Aktivitäten ein, welche darauf gerichtet sind, Themen auf die Agenda zu setzen (oder auch von der Agenda fern zu halten) und diese Themen inhaltlich in Richtung einer bestimmten Position zu strukturieren. Aufbauend auf der *rational choice*-Literatur über Agenda-Setting sowie Überlegungen der Literatur über internationale Verhandlungen und Mediation können zwei Probleme identifiziert werden, welche Staaten dazu veranlassen können, die Aufgabe des Agenda-Setting an einen Agenten zu delegieren: Agenda-Instabilität und Verhandlungs-Versagen.

Agenda-Instabilität bezeichnet eine Situation, in der die Agenda ständig wechselt. Themen werden auf die Agenda gesetzt und wieder von ihr abgesetzt, ohne dass sie angemessen bearbeitet wurden. Für alle Seiten befriedigende Kooperati-

⁴ Für einen Überblick über die verschiedenen Arten von möglichen Delegationsgewinnen siehe Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 15ff sowie Pollack 2003: 22ff.

⁵ Zum „Politikzyklus“ allgemein vgl. Jann/Wegrich 2003.

⁶ Tallberg 2003 subsumiert *agenda-setting*, *agenda-structuring* und *agenda exclusion* unter dem Begriff *agenda-shaping*. Da „Agenda-Setting“ allgemein gebräuchlicher ist, bleibe ich bei dieser Bezeichnung, zumal Tallberg 2003: 8 selbst einräumt, dass *agenda-structuring* bei einem weiten Verständnis von *agenda-setting* diesem zuzuordnen ist.

on wird dadurch erschwert (vgl. Tallberg 2002: 16). Wie aber kommt es zu dieser Situation? Entscheidend ist die Anzahl der Verhandlungsparteien und der Themen, über welche verhandelt wird. Je mehr Parteien und je mehr Themen, desto komplexer werden die Verhandlungen (vgl. Raiffa 1982: 251). Als Folge dessen bedarf es einer Vorverhandlungsphase, welche für die Akteure mit Kosten verbunden ist (vgl. Tallberg 2002: 17). Diese Kosten beinhalten Zeit und Finanzmittel, die von den Akteuren für diese Vorverhandlungen aufgewendet werden müssen; es können aber auch schwerer messbare Kosten sein, wie etwa Streitigkeiten, welche bereits in dieser frühen Phase auftreten und dann die eigentlichen Verhandlungen belasten. Problematisch wird es vor allem dann, wenn alle Akteure die gleiche Agenda-Setting-Macht besitzen und über mehrdimensionale Themenkomplexe verhandeln. Es kann dann mehrere Vorschläge für die Gestaltung der Agenda geben, von denen aber keiner ein so genannter *condorcet winner* ist. Ein *condorcet winner* ist eine Alternative, welche alle anderen Alternativen „schlägt“ und selbst nicht von diesen „geschlagen“ werden kann.⁷ Gibt es einen solchen Vorschlag nicht, kann jede potentielle Agenda von einer anderen potentiellen Agenda „geschlagen“ werden. Denn Parteien, welche durch dieses Ergebnis bezüglich einer Dimension schlechter gestellt sind, können andere Parteien auf ihre Seite ziehen, indem sie ihnen bezüglich einer anderen Dimension entgegenkommen. Dies führt dazu, dass wiederum andere Parteien mit diesem Ergebnis unzufrieden sind und versuchen, andere Parteien auf ihre Seite zu ziehen usw.. Das Resultat ist eine ständig wechselnde Agenda (vgl. Bueno de Mesquita 1990: 318, Tallberg 2002: 17). Dieses Modell wurde ursprünglich in Bezug auf nationale Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsentscheidungen entwickelt, es kann aber auch auf multilaterale internationale Verhandlungen angewendet werden (vgl. Tallberg 2002: 17). Selbst wenn diese Verhandlungen offiziell Einstimmigkeit erfordern, so spielt doch meist die Machtverteilung eine wichtige Rolle beim Zustandekommen von Verhandlungsergebnissen (egal, ob es um wirtschaftliche, militärische oder eine andere Form von Macht geht).

„[...] where a majority of influence – *whether it be votes, economic clout, or guns* – is necessary to ensure a given outcome and there is not a Condorcet winner, then there exists a strategy such that any alternative open to consideration can be selected as the collective decision of the interested parties” (Bueno de Mesquita 1990: 318, eigene Hervorhebung).

Die funktionale Lösung für das Problem der Agenda-Instabilität ist die Institutionalisierung des Agenda-Setting-Prozesses. Agenda-Setting-Macht wird an einen Agenten delegiert, welcher die Agenda setzt und damit eine ständig wechselnde Agenda vermeidet (vgl. Tallberg 2002: 17f). Wenn ein Äquilibrium – also ein Ergebnis x , zu welchem es keine Alternative y gibt, die von einer entscheidenden Menge von Akteuren bevorzugt wird – auf diesem Wege erzielt wird, spricht Shepsle (1979, 1989) vom „structure-induced equilibrium“. Das Äquilibrium kommt also nicht (allein) auf Grund der Präferenzen der Akteure zustande. Die

⁷ In den Worten der Spieltheorie: Eine pareto-optimale Lösung.

Verfahrensregeln geben bestimmten Akteuren mehr Kontrolle über den Prozess der Verhandlungen als anderen. Diese Akteure können ihre Entscheidungen in einer früheren Phase des Entscheidungsprozesses treffen und strukturieren damit die Entscheidungen der anderen Akteure vor (vgl. Shepsle 1989: 136f).

„In short, outcomes appeared to track the preferences of distinguished actors upon whom institutional structure and procedure conferred disproportionate agenda power. All the ‘action’, so to speak, was not in the straightforward aggregation of preferences, but rather was found in the sometimes subtle influence provided by control over structure and procedure” (Shepsle 1989: 137).

Shepsle (1989: 138ff) kommt zum selben Schluss wie Tallberg (2002): Die Akteure sind sich der Problematik der Agenda-Instabilität bewusst und delegieren Agenda-Setting an Institutionen, um dieses Problem zu lösen. Ein gängiges Muster, wie der *agenda-setting agent* das Problem konkret lösen kann, ist die Ausarbeitung und Bereitstellung eines *single negotiating text*. Dieser Text bildet die Grundlage für die Verhandlungen und strukturiert sie. Die Nützlichkeit eines solchen Verfahrens wird von Theoretikern wie Praktikern multilateraler Verhandlungen gleich hoch eingeschätzt (vgl. Raiffa 1982: 254).

Ein zweites Problem, bei dem die Delegation des Agenda-Setting an einen Agenten hilfreich sein kann, ist das **Verhandlungs-Versagen** (vgl. Tallberg 2002: 18f). Im Rahmen dezentralisierter Verhandlungen besteht für die Parteien der Anreiz, ihre wahren Präferenzen aus taktischen Gründen geheim zu halten. Dies hat damit zu tun, dass die Parteien signalisieren müssen, was für sie akzeptabel ist und was nicht, wenn sie eine Einigung erzielen möchten. Das bedeutet, sie müssen Informationen über ihre Präferenzen offen legen. Wenn eine Partei ihre wahren Präferenzen offen legt, riskiert sie damit, dass dies von den anderen Parteien ausgenutzt wird. Diese verschleiern ihre wahren Präferenzen und nehmen eine extremere Position ein, um dadurch Konzessionen zu erzwingen. So handeln sie ein Ergebnis aus, welches möglichst nahe an ihren tatsächlichen Präferenzen liegt. Wenn alle Parteien so handeln, dann verringert sich der Verhandlungsspielraum – also der Bereich, in dem eine Einigung möglich ist – mit der Gefahr, dass ein Ergebnis, welches alle Seiten besser stellen würde, trotzdem nicht zustande kommt. Dies ist eines der Standardprobleme internationaler Verhandlungen und wird von Luce/Raiffa (1965) als „the real bargaining problem“ bezeichnet.

Die Delegation des Agenda-Setting an einen Agenten kann sich auch hier als nützlich erweisen. Der Agent kann die Rolle eines Vermittlers einnehmen. Die Literatur über internationale Mediation (vgl. Touval/Zartman 1985, Bercovitch 1997: 135ff, Gilady/Russett 2002: 397ff) identifiziert drei Rollenbilder für Mediatoren: 1) Die Rolle des „Communicator“, welcher den Konflikt- beziehungsweise den Verhandlungsparteien als eine Art „Kanal“ für den Austausch glaubwürdiger Informationen über ihre Präferenzen dient. Die Parteien müssen darauf vertrauen können, dass der Vermittler die ihm übertragenen Informationen nicht zu ihrem Nachteil ausspielt. Der Vermittler beschränkt sich auf seine Rolle als vertrauenswürdiger Übermittler von Informationen und bleibt ansonsten eher passiv.

2) Eine aktivere Rolle spielt der „Formulator“. Dieser Mediatorentyp beschränkt sich nicht auf die Erleichterung des Austauschs von Informationen. Er generiert selbständig neue Informationen, indem er gemeinsame Interessen überhaupt erst identifiziert, diese betont und auf deren Basis Kompromissvorschläge entwirft, welche den Parteien dann helfen, ein für beide Seiten akzeptables Ergebnis zu erzielen. 3) Die aktivste Rolle spielt der „Manipulator“. Er verändert die Kosten-Nutzen-Rechnung der Parteien, zum Beispiel durch das Anbieten von Belohnungen bei einer Einigung oder die Androhung von Sanktionen, falls diese nicht erfolgt.

Ein *agenda-setting agent* kann nun bestimmte Elemente des „Communicator“ sowie des „Formulator“ für sich übernehmen. Sind ihm Befugnisse des substantiellen Agenda-Setting übertragen worden, kann er mit den Prinzipalen in einen Kommunikationsprozess eintreten und, wenn er genügend Vertrauen besitzt, Informationen über Interessen und Präferenzen zusammentragen. Auf dieser Grundlage gestaltet er seine Agenda-Vorschläge (vgl. Tallberg 2002: 19). Dadurch erleichtert er die Kooperation zwischen den Prinzipalen. Auf Grund der erhaltenen Informationen ist er in der Lage, einen Vorschlag auszuarbeiten, welcher für alle Verhandlungspartner im Bereich des Akzeptablen liegt, so dass eine Einigung mit vergleichsweise geringem Aufwand erzielt werden kann.

Ein solcher Agenda-Setter setzt mit seinem Vorschlag einen „Kristallisationspunkt“. Das Konzept des „Kristallisationspunktes“ („focal point“) wurde von Schelling (1979) entwickelt. Schelling (1979) beschäftigt sich im Rahmen seiner spieltheoretischen Untersuchungen mit der Frage nach der Koordination von Handlungen zwischen zwei Akteuren in verschiedenen Verhandlungssituationen, also auch Situationen, in welchen beide Seiten bis zu einer bestimmten Grenze lieber Konzessionen machen würden, als zu keiner Einigung zu kommen (vgl. Schelling 1979: 70). Diesen Verhandlungsspielraum kann man sich als Kontinuum vorstellen. Es stellt sich die Frage: Auf welchen Punkt innerhalb der Zone einigt man sich? In einer solchen Situation benötigt man einen „Kristallisationspunkt“, welcher die offensichtliche Lösung darstellt.

Ein *agenda-setting agent*, der über ausreichend Informationen verfügt, kann einen solchen Punkt identifizieren und durch seinen Agenda-Vorschlag – in der Regel ebenfalls in Form eines *single negotiation text* – einen „Kristallisationspunkt“ setzen. Manchmal muss er ihn nur identifizieren. In Fällen, in denen es aber verschiedene Wege zur Kooperation gibt, muss ein solcher Punkt erst konstruiert werden:

„In the context of multiple paths to cooperation, the realization of potential shared gains may be impeded when there is no single „natural“ solution but a whole range of possible paths to cooperation. The creation of a set of institutions can fill this void. By embodying, selecting, and publicizing particular paths on which all actors are able to coordinate, institutions may provide a *constructed focal point*“ (Garrett/Weingast 1993: 176).

Aus diesem Grund bedürfen komplexe multilaterale Verhandlungen häufig der Führung durch einen Agenda-Setter, um festgefahrene Situationen zu überwinden (vgl. Hampson 1995: 42ff, Young 1991: 293f). Zusätzlich kann der Agenda-Setter noch eine Art „Sündenbock“-Funktion übernehmen. Den Verhandlungsparteien fällt es in der Regel leichter, einen Vorschlag zu akzeptieren, der von einer neutralen Instanz kommt als von einer anderen Verhandlungspartei. Dies erlaubt einer schwächeren Verhandlungspartei, ihr Gesicht zu wahren. Aber auch aus Sicht der Verhandlungsführer einer stärkeren Partei kann sich ein neutraler Agenda-Setter als nützlich erweisen, da auch sie Konzessionen, die sie machen mussten, gegenüber ihren „Auftraggebern“ (zum Beispiel ihrer Wählerschaft) als kooperatives Verhalten gegenüber dem Agenda-Setter rechtfertigen können und dies nicht als „Einknicken“ gegenüber den Verhandlungspartnern verteidigen müssen.⁸

Aus den bisher angestellten Überlegungen lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H1: Prinzipale delegieren Agenda-Setting an einen Agenten, weil sie annehmen, dass dieser ihnen hilft, die Probleme der Agenda-Instabilität und des Verhandlungs-Versagens zu lösen.

2.3 Kontrolle von Agenten und Lernen der Prinzipale

Der PA-Ansatz hat sich neben der Frage nach dem *warum* auch mit der Frage des *wie* von Delegation beschäftigt. Mit diesem *wie* ist das institutionelle Design der Institutionen gemeint, denen Befugnisse übertragen werden. Da der PA-Ansatz annimmt, dass sich die Akteure eigennützig rational verhalten, muss daraus der Schluss gezogen werden, dass sie dieses Verhalten nicht nur bei der Frage, ob sie delegieren sollen, an den Tag legen, sondern auch bei der Entscheidung über die konkrete Gestaltung der Delegationsbeziehung. Für den PA-Ansatz steht die Kontrolle der Agenten durch den Prinzipal im Zentrum des Interesses. Delegation an internationale Organisationen ist für die Staaten immer mit gewissen Risiken verbunden. Denn auch die Agenten müssen als Akteure mit eigenen Präferenzen verstanden werden. Diese Präferenzen sind oft nicht deckungsgleich mit denen der Prinzipale. Häufig gibt es Potential für Konflikte zwischen Prinzipal und Agent (vgl. Kiewiet and McCubbins 1991: 5, 24). Mit den Worten von Moe (1990: 121):

„A new public agency is literally a new actor on the political scene. It has its own interests, which may diverge from those of its creators, and it typically has resources – expertise, delegated authority – to strike out on its own should the opportunities arise”.

⁸ Diese Überlegungen basieren auch auf der Literatur zur Mediation in internationalen Konflikten; vgl. Bercovitch 1997: 136, Lewicki/Minton/Saunders 1997: 206.

Es kann folglich zu Agenturproblemen kommen. Damit ist ein vom Prinzipal unerwünschtes Verhalten des Agenten gemeint. Dadurch können Agenturkosten für den Prinzipal entstehen (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 5, Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 8f, Pollack 1997: 108). Generell werden zwei Arten von Agenturproblemen unterschieden: 1) Der Agent minimiert seine Anstrengungen bei der Implementation der ihm vom Prinzipal übertragenen Aufgabe; er „drückt sich“. 2) Der Agent verändert die Aufgaben selbständig. Er verfolgt Ziele, welche nicht im Einklang mit den Zielen des Prinzipals stehen; er wird zur *runaway bureaucracy*.

Bei der Frage, warum Prinzipale delegieren, steht der Tausch zwischen den Gewinnen der Delegation und den Agenturkosten im Mittelpunkt. Der Vertrag über die Delegation von Befugnissen – also die Regeln, nach denen die Befugnisse delegiert werden – ist deshalb so gestaltet, dass die Präferenzen der Prinzipale so gut wie möglich gewahrt werden (vgl. Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 23f). Es ist anzunehmen, dass die Prinzipale – als eigennützig rationale Akteure – Vorkehrungen treffen, um ihre Agenten zu kontrollieren. Derartige Kontrollmechanismen lassen sich in „bürokratische Vorgaben“ und „Überwachungsmechanismen“ unterteilen (vgl. Pollack 1997: 108ff, Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 26ff). Bürokratische Vorgaben legen von Anfang an fest, welchen Spielraum der Agent hat; also was seine Aufgaben sind (und was nicht!), welche Mittel er zur Erfüllung dieser Aufgaben einsetzen kann und welche Verfahren er einhalten muss. Durch Überwachung können Prinzipale den Informationsvorsprung der Agenten verringern. Es werden generell zwei Arten von Überwachungsmechanismen unterschieden. Bei der so genannten „Polizei-Patrouille“ überwacht der Prinzipal den Agenten selbst, beim „Feueralarm“ hingegen überlässt er diese Aufgabe Akteuren außerhalb der Prinzipal-Agent-Beziehung, welche bei einem Fehlverhalten des Agenten Alarm schlagen (vgl. McCubbins/Schwartz 1984). Dies funktioniert natürlich nur, wenn Akteure existieren, die von diesem Fehlverhalten negativ betroffen sind. Deshalb richten Prinzipale oft gezielt institutionelle *checks and balances* ein. Agenten können durch institutionalisierte gegenseitige Kontrollen an unerwünschtem Verhalten gehindert werden. Innerhalb einer Organisation können bestimmte Unterabteilungen mit unterschiedlichen – zu einem gewissen Grad sogar entgegengesetzten – Mandaten geschaffen werden; beziehungsweise eine vormals schwächere Unterabteilung wird gegenüber einer anderen gestärkt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, verschiedene Agenten mit sich teilweise überschneidenden Mandaten zu versehen. So entsteht ein Wettbewerb zwischen den Agenten. Dies bringt dem Prinzipal zwar Kosten durch überflüssige Doppelungen und Reibungsverluste ein, ermöglicht ihm allerdings eine bessere Kontrolle. Gegebenenfalls kann er auch den einen gegen den anderen Agenten ausspielen (vgl. Hawkins/Lake/Nielson/Tierney 2006b: 29f).

Damit solche Überwachungsmechanismen effektiv sein können, muss ein Prinzipal über die Möglichkeit verfügen, das von ihm durch Überwachung festgestellte Verhalten eines Agenten positiv oder negativ zu sanktionieren. Klassische Sank-

tionsmöglichkeiten beinhalten die Kontrolle über das Budget und die Personalentscheidungen einer Institution. Aber auch die nachträgliche Aufhebung oder Abänderung einer Entscheidung oder eines Vorschlags eines Agenten kann als negative Sanktionierung seines Verhaltens verstanden werden; schließlich bringt dies dem Agenten einen Prestige-Verlust ein. Außerdem können die bürokratischen Vorgaben als Reaktion auf bestimmte Ereignisse verengt oder erweitert werden (vgl. Pollack 1997: 109). Neben diesen Kontrollmechanismen erwähnen Hawkins/Lake/Nielson/Tierney (2006b: 28f) die Möglichkeit, dass der Prinzipal einen Agenten wählt, dessen Präferenzen möglichst nahe an denen des Prinzipals liegen. Einem solchen Agenten kann auch ein wesentlich größerer Spielraum zubilligt werden. Prinzipale können dazu zwischen den vorhandenen Agenten wählen. Allerdings gibt es unter den alternativen Agenten selten einen, der exakt zu den Präferenzen des Prinzipals passt. Alternativ besteht dann die Möglichkeit für den Prinzipal, einen neuen Agenten zu „schaffen“, der besser zu seinen Präferenzen passt. Natürlich verursacht dies auch wieder Kosten, welche er in sein Kalkül mit einbeziehen muss.

Kontrolle verursacht jedoch immer Kosten. Zu viel Kontrolle kann deshalb den ursprünglichen Sinn der Delegation untergraben (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 27). Allzu strikte Regeln können zum Beispiel zu mangelnder Flexibilität und daraus resultierender Ineffizienz führen. Die Art von Kontrolle muss zur Funktion des Agenten passen (vgl. Pollack 1997, 2003, Majone 2001). Außerdem muss die Durchsetzung von Sanktionen glaubwürdig sein. Vor allem bei mehreren Prinzipalen oder auch einem kollektiven Prinzipal kann dies problematisch sein, wenn sich die Prinzipale nicht einig sind und ein Teil von ihnen ähnliche Präferenzen wie der Agent hat. Ein Agent kann dann darauf hoffen, dass diese Prinzipale die Sanktionierung seines Verhaltens verhindern werden.

Bisher wurde erläutert, warum Prinzipale Befugnisse an Agenten delegieren und warum und wie sie versuchen, diese zu kontrollieren. Diese Aspekte wurden als statisch betrachtet: Die Prinzipale entschließen sich zur Delegation und richten die passenden Kontrollmechanismen ein. In Folge dessen „funktioniert“ der Agent ganz im Sinne der Prinzipale. Dies ist jedoch eine zu simple Betrachtungsweise. Diesem Papier hingegen liegt ein „evolutionäres“ Verständnis von Institutionen zugrunde. Das bedeutet, dass auch der Faktor „Zeit“ und die „Lernprozesse“, welche die Akteure durchlaufen, in die Überlegungen miteinbezogen werden. Wie Koremenos/Lipson/Snidal (2001: 767) bemerken:

„Continuing calls for change remind us that most institutions evolve as members learn, new problems arise, and international structures shift. [...] Institutional developments frequently depend on prior outcomes (“path dependence”) and evolutionary forces. [...] participants [of international institutions] may modify institutions in stages, by making purposeful decisions as new circumstances arise.”

Eine solche evolutionäre Perspektive geht davon aus, dass sich die Entwicklung von Institutionen in Stufen abspielt. Institutionelle Arrangements werden mit der

Erwartung getroffen, dass sie bestimmte Probleme lösen werden. Es kann sich jedoch herausstellen, dass diese Arrangements die Probleme nicht oder nur zum Teil lösen, weil die Probleme unterschätzt wurden oder weil die Institution überschätzt wurde. In solchen Situationen findet bei den Akteuren ein „Lernprozess“ statt. Sie analysieren das Vorgefallene und nehmen auf der Grundlage dieser Analyse Änderungen bei den institutionellen Arrangements vor. Lernen wird demnach in dieser Arbeit verstanden als

„[...] a change of beliefs (or the degree of confidence in one's beliefs) or the development of new beliefs, skills, or procedures as a result of the observation and interpretation of experience“ (Levy 1994: 283).

Laut Eberwein/Ecker/Topçu (1998:269ff) ist Lernen meist mit Schlüsselereignissen verbunden. Im Kernbereich der Außenpolitik, der Diplomatie und der militärischen Optionen, sind solche Schlüsselereignisse meist Kriege oder Krisen, in denen zwischen Krieg und Frieden entschieden wird (vgl. ebd. sowie Brecher/Wilkenfeld 1997: 3). Das „Lernen“ kann sich für eine Institution, je nachdem welche Schlüsse die Entscheidungsträger aus der Analyse dieser Schlüsselereignisse ziehen, positiv oder negativ auswirken. Sie kann zusätzliche Kompetenzen erhalten, falls die Analyse zu dem Ergebnis kommt, dass die Institution zwar prinzipiell geeignet ist, um ein Problem zu lösen, aber nicht über ausreichende Kompetenzen verfügt. Es können ihr aber auch Kompetenzen entzogen werden – im „schlimmsten“ Fall wird sie sogar aufgelöst. In den Worten von Tallberg (2002: 15):

„At the extension of this functional argument is a claim about institutional development over time. Since institutions are selected to generate certain expected benefits, performance over time factors into future decisions on institutional design. [...] Failure to deliver increases the attraction of alternative institutional arrangements, whereas performance at the mark generates acceptance for the extension of the model.“

Dieses Papier betrachtet vor allem die Einrichtung und den Wandel von Mechanismen zur Kontrolle von Agenten aus einer solchen evolutionären Perspektive. Wie oben dargelegt wurde, richten die Prinzipale Kontrollmechanismen ein, um Agenturprobleme zu verhindern. Die evolutionäre Sichtweise geht davon aus, dass sich die Prinzipale nicht zwangsläufig für diejenigen Kontrollmechanismen entscheiden, welche dazu geeignet sind, dem Agenten die bestmögliche Erfüllung seiner Aufgabe zu ermöglichen. Vielleicht wurde dem Agenten zuviel Spielraum gewährt, weil die Prinzipale nicht mit Agenturproblemen gerechnet haben. Oder aber die Furcht davor war so groß, dass die Prinzipale zu strikte Kontrollmechanismen eingerichtet haben, so dass diese dem Agenten die Erfüllung der ihm zugedachten Aufgabe erschweren. Man kann davon ausgehen, dass im Bereich der Sicherheitspolitik letzteres der Fall ist. Da die Staaten hier besonders stark auf die Wahrung ihrer Autonomie bedacht sind (vgl. Rittberger/Zangl 2006: 123), sind sie in Bezug auf die Delegation an Agenten extrem risiko-avers und richten deshalb zunächst zu starke Kontrollmechanismen ein. Dies führt dazu,

dass die erhoffte Lösung des Problems (durch Delegation) scheitert oder unbefriedigend bleibt. Als Folge dessen wird erwartet, dass ein Lernprozess einsetzt, welcher dazu führt, dass die Auswirkungen der Kontrollmechanismen auf die Leistung des Agenten analysiert und diese Mechanismen dann angepasst werden. Natürlich können auch bei diesem Anpassungsprozess wiederum „Fehler“ gemacht werden, so dass es zu einem erneuten Lernprozess kommt. Die Kontrollmechanismen werden also, vermittelt über Lernprozesse, stufenweise angepasst, so dass sie sich an die für die jeweilige Funktion angemessenen Kontrollmechanismen annähern.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H2: Im Bereich der Sicherheitspolitik richten die Prinzipale zu starke Mechanismen zur Kontrolle des Agenten ein, welche sie in Folge von „Lernprozessen“ abschwächen.

3 Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch den Hohen Vertreter

3.1 Methodische Anmerkungen

Die im theoretischen Teil dieses Papiers herausgearbeiteten Hypothesen sollen anhand der Delegation von Befugnissen im Bereich des Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Hohen Vertreter getestet werden, um dadurch ihre Plausibilität aufzuzeigen. Im folgenden Kapitel (3.2) muss deshalb zunächst gezeigt werden, dass sich die Mitgliedstaaten der EU im Hinblick auf die ESVP in einer Situation befinden, in welcher die Gefahr der Agenda-Instabilität und/oder des Verhandlungs-Versagens droht. Nachdem dies festgestellt wurde, ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten das Agenda-Setting an den Hohen Vertreter delegieren. Ob sich diese Erwartung erfüllt, wird in Kapitel 3.3 geprüft. Hierzu werden die zwischen den Mitgliedstaaten und dem Hohen Vertreter geschlossenen Verträge daraufhin untersucht, inwiefern sie eine entsprechende Mandatierung vornehmen. Diese Verträge sind von verschiedener Natur. Es müssen sowohl die Bestimmungen der tatsächlichen Verträge, wie zum Beispiel diejenigen des Vertrags von Amsterdam, untersucht werden; aber auch die Beschlüsse des Europäischen Rates, welche in Zusammenhang mit der ESVP und dem Hohen Vertreter stehen, müssen untersucht werden. Neben der bloßen Feststellung dieser abhängigen Variable ist es eine zusätzliche methodische Anforderung an diese Untersuchung, dass auch der von der PA-Theorie angenommene Kausalmechanismus plausibilisiert wird. Dazu werden in diesen Kapiteln nicht nur die Verträge zwischen den Prinzipalen und dem Agenten untersucht, sondern es wird auch nach „Spuren“ gesucht, die einen Hinweis darauf geben können, welche Motive den Entscheidungen der Prinzipale zugrunde liegen. Solche Spuren können zum einen in von den

Akteuren selbst produzierten Konzeptpapieren, aber vor allem auch in einem Abgleich mit den zeitlich vorausgegangenen oder parallel ablaufenden externen Entwicklungen gesucht werden.

Kapitel 3.3 dient auch der Überprüfung von H2. Es müssen also diejenigen Mechanismen identifiziert werden, mit welchen die Mitgliedstaaten versuchen, den Hohen Vertreter bei der Ausübung seiner Befugnisse im Bereich des Agenda-Setting zu kontrollieren. Diese Mechanismen, in Form von „bürokratischen Vorgaben“ oder „Überwachungsmechanismen“, sind ebenfalls in den vertraglich festgeschriebenen institutionellen Arrangements zwischen den Mitgliedstaaten beziehungsweise dem Rat und dem Hohen Vertreter zu suchen. Damit H2 als bestätigt gelten kann, müssen die Kontrollmechanismen zunächst sehr stark sein und später abgeschwächt werden. Um die Stärke der Kontrollmöglichkeiten zu bestimmen, werden qualitative Indikatoren überprüft: Ein formelles Initiativrecht gibt dem Agenten mehr Möglichkeiten, die Agenda auch wirklich zu setzen, als ein informelles (und damit situationsabhängiges) Initiativrecht. Die größten Möglichkeiten für den Agenten bietet ein Initiativ-Monopol. Dies beinhaltet jedoch auch die größte Gefahr für Agenturprobleme. Wird dem Agenten ein Initiativ-Monopol zugestanden, geben die Prinzipale ein wichtiges Kontrollinstrument aus der Hand, nämlich die Möglichkeit, die Bedeutung des Vorschlags des Agenten durch einen anderen Vorschlag zu relativieren (= Sanktionsinstrument). Noch stärker wäre die Position des Agenten, wenn zusätzlich zu seinem Initiativ-Monopol mit (einfacher oder qualifizierter) Mehrheit über seine Vorschläge abgestimmt werden müsste. Des Weiteren benötigt ein Agent, welcher die Aufgabe hat Vorschläge zur Politikgestaltung zu formulieren, einen großen und gut vernetzten personellen Unterbau, um Informationen zu beschaffen, zu analysieren und, aufbauend darauf, Vorschläge zur Politikgestaltung auszuarbeiten. Die Ausstattung mit Fachpersonal kann also ebenfalls zu den bürokratischen Vorgaben gezählt werden. Des Weiteren sind die Überwachungsmechanismen zu betrachten. Das Instrument der „Polizei-Patrouille“ bietet direktere Kontrolle als der „Feueralarm“ und wird deshalb hier als der stärkere Überwachungsmechanismus betrachtet.

Es ist zu erwarten, dass die delegationsskeptischen Staaten, nachdem sie sich zur Delegation an den Hohen Vertreter entschlossen haben, diesem zunächst sehr strikte Kontrollmechanismen auferlegen. Das heißt: Er erhält nur ein informelles und von Fall zu Fall von einem spezifischen Mandat abhängiges Initiativrecht; auf gar keinen Fall erhält er ein Initiativmonopol und es gibt keine Mehrheitsabstimmungen; der Hohe Vertreter verfügt über einen relativ geringen personellen Unterbau und es wurden strikte Überwachungsmechanismen eingerichtet (vermutlich in Form der „Polizei-Patrouille“). Wenn sich H2 vollständig bewahrheiten soll, muss auch beobachtet werden können, dass es zu einer Lockerung dieser strikten Bestimmungen kommt: Wird aus dem informellen ein formelles Initiativrecht? Wird die Personaldecke erhöht? Wird die „Polizei-Patrouille“ durch den „Feueralarm“ ersetzt? Wird die Sanktionierung erschwert? Entscheidend ist dabei nicht, dass alle diese Lockerungen eintreten. Es würde dem evolutionären Ansatz durchaus entsprechen, wenn es nur teilweise zu einer Lockerung käme. Entscheidend ist, dass

diese stufenweise Entwicklung auf „Lernprozesse“ zurückzuführen ist. Lernprozesse sind schwierig zu messen. Da Lernen hier jedoch als Resultat der Analyse von Erfahrungen mit der Umwelt verstanden wird, welche sich in Bezug auf die Sicherheitspolitik vor allem in Zusammenhang mit „Schlüsselereignissen“ wie Kriegen und Krisen abspielen, wird nach solchen Ereignissen gesucht. Es wird überprüft, ob ein Zusammenhang mit den institutionellen Veränderungen vermutet werden kann. Bereits die zeitliche Abfolge von Ereignissen liefert oft wichtige Indizien für Zusammenhänge. Es ist auch zu prüfen, ob es logische Verknüpfungen zu den neuen Regelungen gibt.

3.2 Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Problematik der Agenda-Instabilität und des Verhandlungs-Versagens

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) haben sich die Mitgliedstaaten zu gemeinsamen inhaltlichen Zielen für die mit dem Vertrag von Maastricht neu geschaffene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bekannt.⁹ Zu diesen Zielen gehören unter anderem die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und die Stärkung der Sicherheit der Union (vgl. Art. 11 Abs. 1 EUV). Obwohl sich unter diesen Zielen auch die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit befindet, wurde eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) erst durch den Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 ins Leben gerufen. Es wurde beschlossen, dass „[...] die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf ein glaubwürdiges militärisches Potential, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen [muss], dessen Einsatz zu beschließen, um [...] auf internationale Krisen zu reagieren“ (Europäischer Rat 1999a: 1.). Einen wichtigen, vermutlich sogar den entscheidenden Impuls für diese rasante Entwicklung auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik stellten die Kosovo-Krise 1998/99 und der damit zusammenhängende Krieg der NATO gegen Serbien 1999 (Operation *Allied Force*) dar. Dies führte den Mitgliedstaaten vor Augen, dass sie ohne gemeinsame Strategie und Fähigkeiten für den Umgang mit gewaltsamen Konflikten auf diesem Feld zu stark von den USA abhängig sind (vgl. etwa Latawski/Smith 2003: 132, Baches Opi/Floyd 2003: 325). Die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln wurden unter der finnischen Ratspräsidentschaft konkretisiert. Im Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat von Helsinki das so genannte *Helsinki Headline-Goal*: Die EU sollte bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen 50 000 bis 60 000 Streitkräfte für Operationen aus dem gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu verlegen und eine solche Operation für mindestens ein Jahr aufrecht zu erhalten (vgl. Europäischer Rat 1999c). Die Petersberg-Aufgaben sind jene Aufgaben, welche in der Petersberger

⁹ Für einen Überblick über die einzelnen Bestimmungen der GASP siehe zum Beispiel Baches Opi/Floyd 2003.

Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU) von 1992 genannt werden. Sie umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Sie wurden bereits durch den Vertrag von Amsterdam in das Handlungsfeld der die Union betreffenden Sicherheitsfragen aufgenommen (vgl. Art. 17 Abs. 2 EUV). Des Weiteren beschloss der Europäische Rat von Helsinki, dass die EU neben militärischen auch über zivile Mittel zur Krisenbewältigung verfügen sollte (vgl. Europäischer Rat 1999d, ausführlich: Rummel 2006).

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Staaten ein Interesse an Kooperation im Rahmen der ESVP haben, dass diese Kooperation aber durch die Probleme der Agenda-Instabilität und des Verhandlungs-Versagens gefährdet ist. Warum haben die Staaten ein gemeinsames Interesse an Kooperation? Die Antwort auf diese Frage liegt in den so genannten Skalen-Effekten, welche die Mitgliedstaaten durch gemeinsames Handeln erzielen können. Die Mitgliedstaaten sind oft nicht mächtig genug, ihre Ziele unilateral zu erreichen (vgl. Peters/Wagner 2005: 245). Wenn es den Mitgliedstaaten aber gelingt, geschlossen als EU auf der internationalen Bühne aufzutreten, dann verfügen sie über mehr Gewicht und es fällt ihnen leichter, ihre Ziele zu erreichen. Manners/Whitman (2000: 262f) kommen zu dem Ergebnis, dass die EU von den Mitgliedstaaten als eine Möglichkeit gesehen wird, ihren Positionen mehr Gewicht zu verleihen. Dies trifft gerade für die kleineren Staaten zu, welche selbst nicht über ausgeprägte Beziehungen und Einfluss verfügen. Vor allem die Ratspräsidentschaft ermöglicht es ihnen, auf der internationalen Bühne eine Führungsrolle zu spielen, zu der sie sonst nie in der Lage wären. Aber auch für die „Großen“ kann die EU ein Mittel sein, um ihre jeweilige nationale Außenpolitik zu verstärken: „a means to amplify national foreign policy“ (ebd.: 263).

Skalen-Effekte durch die ESVP sind vor allem im Hinblick auf das Zusammenlegen von militärischen, aber auch zivilen Ressourcen für den Umgang mit gewalttätig ausgetragenen internationalen Konflikten zu erzielen. Die Verteidigungsausgaben der USA für das Jahr 2005 beliefen sich auf 406 Milliarden Euro und betragen somit mehr als das Doppelte der Verteidigungsausgaben der 24 Mitgliedstaaten der European Defence Agency (EDA)¹⁰ zusammen, welche 2005 bei 193 Milliarden Euro lagen (vgl. European Defence Agency 2006). Das entspricht für die USA 4,06 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 1 363 Euro pro Kopf; bei den „Europäern“ sind es 1,81 Prozent des BIP und 425 Euro pro Kopf (vgl. ebd.). Von den 193 Milliarden Euro der „Europäer“ entfallen 44,2 Milliarden Euro auf Großbritannien, 42,53 Milliarden Euro auf Frankreich, 30,6 Milliarden Euro auf Deutschland, 26,96 Milliarden Euro auf Italien und 10,5 Milliarden Euro auf Spanien (vgl. European Defence Agency 2007). Die restlichen EDA-Mitgliedstaaten gaben alle weniger als 10 Milliarden Euro aus (vgl. ebd.). Betrachtet man speziell die Investitionen in die Forschung und Entwicklung von Rüstungsgütern („Re-

¹⁰ Mitgliedstaaten der EDA sind: Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechien, Zypern, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Großbritannien.

search and Development“), dann ist der Unterschied zwischen den USA und den „Europäern“ sogar noch deutlicher. Die USA kommen hier auf 53,2, die „Europäer“ lediglich auf 9 Milliarden Euro (vgl. European Defence Agency 2006).¹¹ Die Mitgliedstaaten möchten in Bezug auf das militärische Krisenmanagement unabhängiger von den USA sein und trotzdem über eine effektive Option des militärischen Krisenmanagements verfügen. Gleichzeitig sind sie nicht dazu bereit, ihre Verteidigungsausgaben massiv zu erhöhen. Dies hat zur Folge, dass jeder Staat für sich betrachtet kaum in der Lage ist, anspruchsvollere Missionen aus dem oberen Spektrum der Peterberg-Aufgaben zu bewältigen. Die einzige Lösung, diese drei Ziele gleichzeitig zu erreichen, besteht in der Erzeugung eines Skalen-Effekts durch die Zusammenlegung der militärischen Ressourcen.

Bei den zivilen Ressourcen geht es weniger um eine befürchtete Abhängigkeit von den USA. Vielmehr handelt es sich hier um ein Konzept zur Ergänzung der militärischen Missionen, welches speziell von einigen Mitgliedstaaten gefordert wurde. Aber auch hier können Skaleneffekte durch die Zusammenlegung von Ressourcen erzielt werden. In den Mitgliedstaaten bilden insgesamt etwa 13 000 zivile Einsatzkräfte die Reserve für zivile Missionen der ESVP (vgl. Rummel 2006: 5). Die Nachfrage nach gut ausgebildetem Personal, welches für zivile Friedensmissionen zur Verfügung steht, ist groß. Die arbeitsrechtlichen Regelungen in den meisten EU-Staaten sind sehr unflexibel und erschweren die schnelle Rekrutierung von spezialisierten Fachkräften (vgl. ebd.). Vor allem im Bereich der Berufsgruppen Richter, Staatsanwälte, Gefängnispersonal, Offiziere der Polizei und der Grenzschutzpolizei werden dringend mehr Kapazitäten benötigt (vgl. Council of the European Union 2006: 4.). Auch hier macht es für die EU-Staaten Sinn, ihre Ressourcen zusammenzulegen, um sie effektiver nutzen zu können. Die EU-Staaten können also durch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit eine ganze Reihe von Skalen- beziehungsweise Außeneffekten erzielen.

Jørgensen (1998: 90f) weist darauf hin, dass neben diesen „Außen-Effekten“ die „Innen-Effekte“ nicht vergessen werden sollten. Nach dieser Argumentation ist es für die Mitgliedstaaten manchmal nicht so wichtig, durch Koordination ihrer Politik besonders erfolgreich bei der Lösung eines externen Problems zu sein. Bedeutender ist, dass sich der Umgang mit diesem Problem nicht negativ auf das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander auswirkt. Durch eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein „Innen-Effekt“ zu gewinnen. Eine gemeinsame Strategie im Umgang mit einem externen Konflikt kann dafür sorgen, dass es nicht zu einem internen Konflikt der EU-Staaten darüber kommt, wie sich der einzelne Staat gegenüber dem gewaltsamen Konflikt verhalten soll. Ein solcher interner Konflikt ist für die EU als Ganzes meist mit einem starken Image-Schaden verbunden und es

¹¹ Diese Zahlen sind keine Momentaufnahme. Ein Blick in die *Military Expenditure Database* des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) zeigt, dass dieser immense Vorsprung der USA vor den Europäern über die 1990er und 2000er Jahre hindurch relativ konstant ist. Vgl. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html (Zugriff am 17.05.2007).

besteht die Gefahr, dass sich der Vertrauensverlust negativ auf den gesamten Integrationsprozess auswirkt.¹²

Trotz des eben dargelegten gemeinsamen Interesses der EU-Staaten an einer Koordination ihrer jeweiligen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann diese scheitern. Einer der Hauptgründe dafür ist, dass es neben diesem gemeinsamen Interesse auch unterschiedliche Interessen gibt, was die konkrete Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Kooperation angeht. Eine erste Dimension unterschiedlicher Interessen bezieht sich auf die Frage nach dem Verhältnis der EU/ESVP gegenüber der NATO. Grundsätzlich lassen sich hier zwei Lager unterscheiden. Die Staaten des ersten Lagers werden in der Literatur häufig als *Atlanticists* bezeichnet, die des zweiten Lagers als *Europeanists* (vgl. Howorth 2000: 44). Vorreiter der *Atlanticists* ist Großbritannien. Bis zum Herbst 1998 war es die britische Position, jegliche Entwicklung militärischer Strukturen der EU abzulehnen. Diese wurden als eine Duplizierung der Strukturen der NATO gesehen. Man befürchtete einen Bedeutungsverlust für die NATO und damit zusammenhängend ein weniger starkes Engagement der USA in Fragen der Europäischen Sicherheit. Eines der wichtigsten Ziele Großbritanniens in Bezug auf die ESVP war und ist es, eine solche Entwicklung zu vermeiden. Die Gründe dafür sind wohl in den historisch gewachsenen Beziehungen Großbritanniens zu Europa und den USA zu finden. Auf Grund der Insellage, der kulturellen Gemeinsamkeiten sowie der vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg besonders speziellen politischen Beziehung zu den USA (*special relationship*) empfanden und empfinden sich große Teile der britischen Bevölkerung (einschließlich der Eliten) eher als zwischen Europa und den Vereinigten Staaten stehend denn als Europäer (vgl. Kirchner 2002: 41). Mit dieser *special relationship* ist von britischer Seite immer auch die Ansicht beziehungsweise die Erwartung verbunden, auf die Entscheidungen der USA mehr Einfluss nehmen zu können als andere Staaten und sich dadurch immer wieder politische Vorteile zu verschaffen. Gerade dies macht die NATO, welche sehr stark von den USA dominiert wird, für Großbritannien zu einem so attraktiven Forum für Entscheidungen über die Europäische Sicherheit. In der NATO kann Großbritannien Entscheidungen in Zusammenarbeit mit den USA besser beeinflussen, als innerhalb der EU (vgl. Forster 2000: 47f, 56f). Die EU soll deshalb als „intelligent consumer of NATO’s military services“ agieren (Kirchner 2002: 46). Das heißt auch, dass die EU weiterhin stark von den militärischen Strukturen der NATO – vor allem auch von deren Planungs- und Einsatzführungskapazitäten – abhängig bleiben soll. Die ESVP muss in die NATO eingebettet sein; es darf keine Duplizierung von Planungskapazitäten geben. Großbritannien vertritt deshalb auch eine begrenzte Interpretation der mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) in die ESVP integrierten Petersberg-

¹² Buzan/Waever (2003: 358) sehen sogar die Gefahr einer „Rückkehr der Machtpolitik“ der EU-Staaten untereinander, sollten sie bezüglich eines gewaltsamen Konflikts auf verschiedenen Seiten stehen: „Ethnic conflict is bad enough in itself, but it is primarily a *security* threat to Western Europe if an ethnic conflict drags those powers in on opposing sides and thus triggers the return to power politics among the EU core states. [...] Thus, the reflections on conflicts e.g. in the Balkans are overpowered by the calculation of effects on EU integration/fragmentation dynamics“ (Hervorhebung im Original).

Aufgaben. Dadurch sollte erreicht werden, dass die NATO und damit die USA (wenn auch nicht mit eigenen Truppen) mit an Bord sind, sobald es sich um anspruchsvollere Missionen der Krisenbewältigung handelt (vgl. Kirchner 2002: 50).

Den Gegenpol zu Großbritannien bildet Frankreich als Vorreiter des Lagers der *Europeanists*. Frankreich verfolgt in Bezug auf die EU die Vision einer politischen Integrationsgemeinschaft, welche deutlich über den wirtschaftlichen Bereich hinausgeht. Diese Vision kann mit dem in Frankreich häufig verwendeten Begriff „l'Europe puissance“ erfasst werden. Europa soll demnach international engagierter, handlungsfähiger und machtbewußter auftreten (vgl. Boyer 2002: 52ff). Es geht für Frankreich darum, die EU als Multiplikator seiner Macht einzusetzen, um einer vor allem nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmenden Dominanz der USA entgegenzuwirken (vgl. Blunden 2000: 20ff). „Europe is to France what the United States is to Britain, the optimum multiplier of national power“ (ebd.: 22). Frankreich ist seit 1966 nicht mehr in die militärischen Strukturen der NATO integriert und hat damit innerhalb der NATO an Einfluss verloren. Dementsprechend zielte die französische Politik unter Mitterrand nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst auf eine von den USA und der NATO losgelöste europäische Sicherheitspolitik. Für dieses Maximalziel konnte Frankreich seine europäischen Partner jedoch nicht gewinnen und versuchte stattdessen, zumindest eine europäische Sicherheitspolitik zu etablieren, welche eine europäische Handlungsfähigkeit unabhängig von den USA (und damit von der NATO) ermöglichen sollte. Aus diesem Grund ist für Frankreich ein grundsätzlicher Primat der NATO in allen Sicherheitsfragen – wie dies bei den Briten der Fall ist – nicht akzeptabel. Ein wichtiges Ziel der französischen Sicherheitspolitik ist deshalb die Überwindung des „Berlin-Plus“-Arrangements zur Nutzung von NATO-Ressourcen, welches den USA nach Ansicht von Paris zu viel Einfluss auf die Sicherheitspolitik der Europäer verschafft (vgl. Hilz 2005: 193, Kirchner 2002: 47). Dementsprechend betrachtet Frankreich auch Einsätze aus dem Bereich des oberen Spektrums der Petersberg-Aufgaben als Aufgabe der ESVP (vgl. ebd.: 50). Die übrigen EU-Mitgliedstaaten sind zwischen diesen beiden Polen angesiedelt. Es besteht jedoch, erst recht seit der Ost-Erweiterung der EU, eine klare Mehrheit für die britische Position.¹³

Ein weiterer Bereich, in welchem die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen haben, ist das Verhältnis von militärischen und zivilen Mitteln. Soll die ESVP eher einen militärischen oder eher einen zivilen Charakter haben? Auch in dieser Debatte sind zwei Lager/Pole auszumachen. Auf der einen Seite befinden sich diejenigen Staaten, welche Mitglied in einem Bündnis zur kollektiven Verteidigung sind (NATO, WEU) – Frankreich und Großbritannien sind hier im selben Lager – auf der anderen Seite stehen die „neutralen“ Staaten Irland, Finnland, Schweden, Österreich (vgl. Howorth 2000: 44ff).¹⁴ Schweden und Finnland bilden den Kern dieser Gruppe. Diese Staaten bezeichnen sich selbst zwar mittlerweile eher als

¹³ Ausführlicher zu den Positionen anderer EU-Mitgliedstaaten, siehe Mutschler 2007: 50ff.

¹⁴ Die anderen EU-Mitgliedstaaten, so etwa auch Deutschland, können zwischen den beiden Polen verortet werden. Ausführlicher dazu, siehe Mutschler 2007: 55ff.

„bündnisfrei“ denn als „neutral“; im Prinzip möchten sie aber an ihrer aus den Zeiten des Ost-West-Konflikts stammenden Neutralität festhalten.¹⁵ Als EU-Mitglieder sind sie strikt dagegen, dass die Klausel einer gemeinsamen Verteidigung in das EU-Vertragswerk eingeführt wird. Auch auf ihren Widerstand hin ist dort deshalb nur die Rede davon, dass die „Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [...] zu einer *gemeinsamen Verteidigung* führen könnte“ (Art. 17 Abs. 1 EUV, eigene Hervorhebung). Damit besteht eine Überschneidung mit den Interessen der *Atlanticists*-Fraktion, der daran gelegen ist, dass diese Aufgabe der NATO vorbehalten bleibt. Die Interessen der Bündnisfreien sind jedoch wesentlich komplexer. Um den Einbau einer Bündnisklausel zu verhindern und trotzdem als konstruktiver Partner im Bereich der GASP gesehen zu werden – etwas, worauf vor allem Finnland und Schweden großen Wert legen – mussten sie sich bei anderen Aspekten der Sicherheitspolitik engagieren. Finnland und Schweden setzten sich deshalb besonders für die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in die GASP ein (vgl. Luif 2002: 65f, Ojanen 2000b: 127ff). Ojanen (2000a: 38) spricht in diesem Zusammenhang von „attack as the best means of defence“. Mit dieser „offensiven Verteidigung“ hatten sich die Bündnisfreien allerdings ein anderes Problem eingehandelt: Entwicklungen im militärischen Bereich, welche über traditionelles *peace-keeping* hinausgehen – dies ist beim oberen Ende des Spektrums der Petersberg-Aufgaben der Fall (*peace enforcement*) – stellen auf Grund ihrer Nähe zum Konzept der Verteidigung – im Falle gemeinsamer EU-Operation also Verteidigung *innerhalb* eines Bündnisses – für diese *bündnisfreien* Staaten ein Problem dar. Luif (2002: 75) betrachtet die Fragen nach den Grenzen des militärischen Krisenmanagements und der Trennung von Krisenmanagement und Verteidigung als zukünftige Probleme für die Bündnisfreien, für die noch keine Lösung gefunden wurde.¹⁶ Neben diesen eher abstrakten Problemen besteht auch ein Glaubwürdigkeitsproblem für die Regierungen der bündnisfreien Staaten gegenüber ihren Bevölkerungen. In Schweden und Finnland trifft das traditionelle *peace-keeping* im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) – die Legitimation durch die VN spielt eine zentrale Rolle (vgl. Eriksson/Foghelin 2002: 92ff) – auf große Unterstützung, sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den politischen Eliten. Schweden hat deshalb seit den 1950er Jahren Truppen für viele Friedensmissionen der VN bereitgestellt. Für diejenigen Operationen, welche darüber hinausgehen – also das obere Spektrum der Petersberg-Aufgaben (*peace enforcement*) – gibt es hingegen keine Mehrheit (vgl. Eriksson/Foghelin 2002: 91, Ojanen 2000a: 13). Dies ist ein Grund dafür, warum die schwedische Regierung darum bemüht ist, die militärischen Entwicklungen der ESVP gegenüber ihrer Bevölkerung herunterzuspielen. So bemerkte beispielsweise der damalige schwedische Ministerpräsident Göran Persson in einem Interview vor

¹⁵ Die Ursachen dafür sind nach dem Ende des Ost-West Konflikts wohl weniger in harten, rationalen Sicherheitserwägungen, als vielmehr in den strategischen Kulturen zu suchen, welche sich über einen langen Zeitraum hin entwickelt haben. So kommen etwa Eriksson/Foghelin 2002: 90 zu dem Schluss, dass die Neutralität zu einem Teil der schwedischen Identität geworden ist.

¹⁶ Dazu gehört auch die Frage, ob es zum vollen Einsatz der Instrumente des militärischen Krisenmanagement nicht auch einer militärische Beistandsklausel bedarf, um bei einer Eskalation nicht zur Aufgabe des Einsatzes gezwungen zu werden, Luif 2002: 75.

dem Treffen des Europäischen Rats von Helsinki: „The crisis management program in the EU largely means field hospitals and de-mining [...]“ (zitiert nach Eriksson/Foghelin 2002: Fußnote 15). Vor allem Schweden und Finnland, die beiden Vorreiter des bündnisfreien Lagers, reagieren auf dieses Problem „offensiv“. Um nicht als „Drückeberger“ dazustehen, sind sie bemüht, in den für sie weniger problematischen Bereichen der zivilen Krisenbewältigung und der Konfliktverhütung eine Vorreiterrolle zu übernehmen (vgl. Ojanen 2000a: 19ff, Ojanen 2000b: 4ff, Howorth 2000: 46f). Dementsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass die Ergänzung der ESVP um eine zivile Dimension unter der finnischen Ratspräsidentschaft beim Gipfeltreffen in Helsinki (Dezember 1999) beschlossen wurde. Es waren vor allem Finnland und Schweden, die sich für dafür eingesetzt haben, dass auch die zivilen Aspekte des Krisenmanagements sowie die Konfliktverhütung und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die Prioritäten-Liste der ESVP gesetzt wurden (vgl. Ojanen 2000a: 21f).

Großbritannien und Frankreich können als Vorreiter des anderen Lagers betrachtet werden. Zunächst haben sie als langjährige NATO-Mitglieder keine grundsätzlichen Probleme mit dem Konzept der kollektiven Verteidigung. Genauso sieht es auch bei den anderen nicht-bündnisfreien EU-Mitgliedstaaten aus. Bei Großbritannien und Frankreich kommt jedoch noch ein anderer Faktor hinzu, welcher dafür sorgt, dass speziell diese beiden Staaten sehr stark an der militärischen Komponente der ESVP interessiert sind. Beide Staaten sind ehemalige Kolonialmächte und auch nach der Unabhängigkeit ihrer ehemaligen Kolonien haben sowohl Frankreich als auch Großbritannien immer wieder militärisch in diesen Gebieten interveniert.¹⁷ Nicht zuletzt als Folge dieser historischen Entwicklung besitzt das Militär in diesen beiden Ländern einen anderen, höheren Stellenwert als in den meisten Mitgliedstaaten der EU. So weist beispielsweise Boyer (2002: 55f) darauf hin, dass in Frankreich die Identität einer großen Nation mit einer glorreichen Vergangenheit sowie die damit in Zusammenhang stehende starke Rolle des Militärs dazu geführt haben, dass der Einsatz militärischer Gewalt generell auf geringeren Widerstand stößt und dass deshalb auch die Frage von Opfern unter den eigenen Soldaten weniger problematisch ist als in anderen Mitgliedstaaten. In Großbritannien sieht es ähnlich aus: „[Britain] does not have any taboos concerning the use of force [...]. Britain prides itself of having professional and powerful armed forces“ (Heiselberg 2003: 28). Das starke Engagement Großbritanniens für die militärische Dimension der ESVP kann auch darauf zurückgeführt werden, dass London hofft, auf Grund seiner Erfahrung und seiner Fähigkeiten im militärischen Bereich eine Führungsrolle innerhalb der Sicherheitspolitik der EU einzunehmen (vgl. Hilz 2005: 191). Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass Frankreich und Großbritannien ein besonders starkes Interesse daran haben, die militärische Dimension der ESVP zu betonen und keine Probleme mit einem notfalls robusten militärischen Eingreifen haben.

¹⁷ Man denke zum Beispiel an die französische Intervention in Ruanda 1994 oder die britische Intervention in Sierra Leone 2000.

Diese unterschiedlichen Interessen in Bezug auf die Ausgestaltung der Kooperation können dazu führen, dass die von allen Seiten gewünschte Kooperation aufgrund der Probleme der Agenda-Instabilität und/oder des Verhandlungs-Versagens ineffizient durchgeführt wird oder sogar ganz scheitert. Bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Zweiten Säule der EU werden so gut wie alle Entscheidungen einstimmig getroffen. Theoretisch kann jeder Staat, auch Luxemburg oder Malta, ein Veto einlegen, in der Praxis jedoch gibt es auch hier immer Bemühungen, Koalitionen zu bilden, um Druck auf eine Minderheit auszuüben. Es besteht also auch hier die Möglichkeit einer häufig wechselnden Agenda, indem es zu ständig wechselnden Koalitionsmustern kommt. Entscheidender dürfte allerdings eine andere Form der Agenda-Instabilität sein, auf welche auch der Bericht des Hohen Vertreters zu den Gemeinsamen Strategien (Rat der Europäischen Union 2000) hinweist. Das Problem ist die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft. Die Ratspräsidentschaft ermöglicht es einem Land, ein halbes Jahr lang deutlichen Einfluss auf die Agenda zu nehmen. Tallberg (2003) hat gezeigt, dass die Staaten diesen Einfluss auch nutzen, um ihre Präferenzen besonders stark zur Geltung zu bringen. Dies birgt die Gefahr, dass sich keine langfristig stabile sicherheitspolitische Agenda entwickelt, da jedes halbe Jahr ein anderer Staat mit anderen Schwerpunkten das Agenda-Setting dominiert. So wäre zum Beispiel zu erwarten, dass die militärischen Aspekte des Krisenmanagements unter der Ratspräsidentschaft eines bündnisfreien Mitgliedstaats langsamer vorankommen als das zivile Krisenmanagement und die Konfliktverhütung.¹⁸ Wenn das Agenda-Setting hingegen an einen Agenten übertragen wird, welcher die Präferenzen aller Mitgliedstaaten berücksichtigen muss, dann ist die Gefahr der Agenda-Instabilität geringer.

Auch das Problem des Verhandlungs-Versagens kann auftreten. Die Staaten müssen zu gemeinsamen Positionen finden, um die Kooperationsgewinne zu realisieren. Zwar handelt es sich bei den Fragen „EU oder NATO“ sowie „militärische oder zivile Mittel“ nicht um sich ausschließende Alternativen. Es besteht die Möglichkeit, mittels eines Politik-Mix die damit verbundenen Verteilungsprobleme zu lösen. Die Staaten haben jedoch den Anreiz, bei Verhandlungen auf EU-Ebene eine restriktivere Position als ihre eigene zu vertreten. Dies kann zur Folge haben, dass es zwar die Möglichkeit zu einem Kompromiss gibt, dieser jedoch nicht zustande kommt. So ist es zum Beispiel denkbar, dass sich eine EU-spezifische Reaktion auf humanitäre Krisen herauskristallisiert, welche bestimmte Kriterien erfüllen muss, um für alle Mitgliedstaaten akzeptabel zu sein: Klares VN-Mandat, kein verteidigungspolitischer Bezug, eine nicht zu umfangreiche militärische Komponente (kleines Kontingent, zeitlich begrenzt), ergänzt durch eine zivile Komponente. Ein solches Konzept wäre für alle Mitgliedstaaten akzeptabel. Es kann sich jedoch nur ergeben, wenn jeder Staat bereit ist, von seiner ursprünglichen Maximalforderung abzurücken. Aus den im theoretischen Teil dieses Papiers dargelegten verhandlungstaktischen Gründen kann dies zu langwierigen und zähen Verhandlungen führen. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Verhandlungen scheitern. Ein *agenda-*

¹⁸ Siehe zum Beispiel die starke Betonung des zivilen Krisenmanagements und der Konfliktverhütung durch die schwedischen Ratspräsidentschaft 2001; vgl. Tallberg 2003: 7.

setting agent kann durch das Setzen eines „Kristallisationspunkts“, welcher die Kompromisslösung identifiziert, entscheidend zur Effizienz der Verhandlungen beitragen und den schlimmsten Fall (das Scheitern der Verhandlungen) verhindern. Jeder Staat kann, nachdem der entsprechende Vorschlag auf den Tisch gebracht ist, sein Einverständnis erklären und muss sich nicht der Gefahr aussetzen, diesen Vorschlag selbst zu machen und sich damit in eine ungünstige Verhandlungsposition zu manövrieren.

3.3 Die Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Hohen Vertreter

3.3.1 Der Hohe Vertreter und die Startphase der ESVP

Das Amt des Hohen Vertreters für die GASP wurde mit dem Vertrag von Amsterdam geschaffen. Die Idee, der GASP durch eine bestimmte Person mehr Sichtbarkeit und eine stärkere Identität zu geben, entstammt dem Bericht einer hochrangigen Sachverständigengruppe für die Weiterentwicklung der GASP aus dem Jahr 1995 mit dem Titel „Die Voraussetzungen für eine glaubwürdige GASP im Jahre 2000“. Dieser Bericht stellt eine „tiefgreifende Schwächung der europäischen Dynamik“ fest und empfiehlt, der GASP durch eine Person „[...] konkret Gestalt zu verleihen und die Kohärenz der gesamten außenpolitischen Aktion der Union zu gewährleisten“ (zitiert nach Frisch 2000: 9). Auf diesen sehr allgemeinen Vorschlag folgte eine kontroverse Diskussion über verschiedene Möglichkeiten der Konkretisierung. Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament plädierten dafür, einen Kommissar für diese Aufgabe zu ernennen. Dieser Vorschlag konnte sich bei den Mitgliedstaaten nicht durchsetzen, da sie einen weiteren Souveränitätsverlust zugunsten der Kommission fürchteten. Stattdessen schlug Frankreich vor, eine führende Politikerpersönlichkeit zu einem mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten *Monsieur PESC*¹⁹ zu ernennen, welcher dem Europäischen Rat verantwortlich sein sollte und in bestimmten Fällen Autorität über die im Rat versammelten Außenminister ausüben könnte. Deutschland hingegen favorisierte lediglich die Ernennung eines hohen Beamten mit begrenzten Kompetenzen. Schließlich einigte man sich darauf, die Position eines Hohen Vertreters für die GASP zu schaffen, der in Personalunion mit dem bereits vorhandenen Amt des Generalsekretärs des Rates dem Ministerrat gegenüber verantwortlich ist und diesem zuarbeitet (vgl. Frisch 2000: 9f, Regelsberger 2004: 33). Dementsprechend heißt es im Vertrag von Amsterdam (Art. 26):

„Der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik *unterstützt* den Rat in Angelegenheiten der Gemeinsamen

¹⁹ Die Abkürzung *PESC* ist die französische Entsprechung für *GASP*. Sie steht für *politique étrangère et de sécurité commune*.

Außen- und Sicherheitspolitik, indem er insbesondere zur *Formulierung, Vorbereitung* und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt“ (eigene Hervorhebung).

Dem Hohen Vertreter wird hier also lediglich eine *unterstützende* Funktion gegenüber dem Rat zugewiesen. Mit dieser Formulierung wurde auch den Bedenken der kleineren Mitgliedstaaten Rechnung getragen. Sie befürchteten, durch einen zu starken Hohen Vertreter, welcher in Konkurrenz zu ihrer Präsidentschaft treten könnte, an Einfluss zu verlieren (vgl. Regelsberger 2004: 33, 62f). Für diese Arbeit ist von Bedeutung, dass dem Hohen Vertreter neben der Durchführung politischer Entscheidungen und des eventuellen Führens des Dialogs mit Dritten auch die Aufgabe der *Formulierung* und *Vorbereitung* von politischen Entscheidungen übertragen wurde. Bei Artikel 26 EUV handelt es sich um die einzige Erwähnung des Hohen Vertreters im Primärrecht der EU. Sein Aufgabenprofil wurde damit zunächst noch sehr allgemein gehalten. Es erfuhr aber bereits durch die Schaffung einer dem Hohen Vertreter untergeordneten Strategieplanungs- und Frühwarneinheit eine erste Konkretisierung. Die Aufgaben dieser Einheit sind:

- „a) Überwachung und Analyse der Entwicklungen in den unter die GASP fallenden Bereichen;
- b) Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union und Ermittlung von möglichen künftigen Schwerpunktbereichen der GASP;
- c) rechtzeitige Bewertung von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Union haben können, einschließlich potentieller politischer Krisen, und frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen;
- d) Ausarbeitung – auf Anforderung des Rates oder des Vorsitzes *oder von sich aus* – von ausführlich begründeten *Dokumenten über politische Optionen*, die unter der Verantwortung des Vorsitzes *als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat* zu unterbreiten sind und die Analysen, Empfehlungen und Strategien für die GASP enthalten können.“²⁰

Die Ursache für die Schaffung dieser Strategieplanungs- und Frühwarneinheit – von Solana wurde sie in *Policy Unit* (PU) umgetauft – sieht Müller-Brandeck-Bocquet (2002: 20) in der Erkenntnis der Mitgliedstaaten in Amsterdam, dass die „vormals ungenügenden und die nationalen Sichtweisen in den Vordergrund stellenden Lageanalysen“ für eine *gemeinsame* Außenpolitik nicht ausreichten. Die PU setzt sich aus Mitarbeitern der nationalen Außenministerien, des Generalsekretariats, der Kommission und der WEU zusammen. Die Gesamtzahl der Mitarbeiter belief sich anfangs auf 23 Beamte. Wie das oben dargestellte Aufgabenprofil der PU zeigt, kann diese dem Hohen Vertreter unterstellte Einheit auch von

²⁰ Vertrag von Amsterdam: (6) Erklärung zur Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarneinheit, 2., eigene Hervorhebung.

sich aus Empfehlungen für die Politikformulierung an den Rat weiterleiten. Damit verfügt der Hohe Vertreter über ein implizites Initiativrecht (vgl. Frisch 2000: Fußnote 12).²¹ Mit diesem informellen Initiativrecht kann er Einfluss auf die Agenda des Ministerrats nehmen. Dies ist eine Interpretation, welche durch die im Laufe der Zeit entwickelte Praxis als bestätigt angesehen werden kann. Der Hohe Vertreter trifft sich in informellen Runden mit Vertretern der Mitgliedstaaten – seit der Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK)²² sind es vor allem die Staatenvertreter in diesem Gremium – um zunächst die jeweiligen nationalen Positionen in Bezug auf bestimmte Themen zu erkunden. Daraufhin arbeitet der Hohe Vertreter mit Unterstützung der *Policy Unit* Politikempfehlungen aus und bringt diese in die Ratsdebatten ein (vgl. Regelsberger 2004: 63). Die dem Hohen Vertreter zugedachte Aufgabe ist die eines „Impulsgebers“, welcher den Mitgliedstaaten Gemeinschaftsinteressen aufzeigen und Konsens herbeiführen soll (Frisch 2000: 15).

Vom Europäischen Rat von Köln (3./4. Juni 1999) wurde der ehemalige spanische Außenminister und NATO-Generalsekretär Javier Solana von den Staats- und Regierungschefs auf fünf Jahre in das Amt des Hohen Vertreters berufen. Die Auswahl einer so renommierten Persönlichkeit kann dahingehend interpretiert werden, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten bereit waren, dem Amt des Hohen Vertreters mehr Autorität einzuräumen, als dies ursprünglich von einigen Staaten gewünscht wurde. Müller-Brandeck-Bocquet (2002: 18f) sieht die Ursache dafür in der „zeitlich parallel ablaufenden Kosovo-Krise, die den Europäern ihre eigene Handlungsschwäche erneut schmerzlich vor Augen führte“. Effektivitätserwägungen erhielten deshalb den Vorrang vor einzelstaatlicher Souveränitätswahrung. Noch wenige Tage vor dem Amtsantritt Solanas am 18. Oktober 1999 starteten der französische Staatspräsident Jacques Chirac und der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Initiative zur Erweiterung des Mandats des Hohen Vertreters. In einem gemeinsamen Brief an die finnische Ratspräsidentschaft schlugen sie vor, dass der Hohe Vertreter künftig in die außen- und sicherheitspolitischen Beratungen des Europäischen Rates einführen sollte. Außerdem sollte er den Vorsitz des Ständigen Ausschusses für politische und Sicherheitsfragen – zu diesem Zeitpunkt existierte das PSK noch nicht – übernehmen. Diese Überlegungen sind explizit mit der Erwartung an eine dadurch gesteigerte Sichtbarkeit, Effizienz, Kohärenz und Kontinuität in der Außen- und Sicherheitspolitik der Union verbunden (vgl. Chirac/Schröder 1999). Dieser Vorschlag war jedoch nicht konsensfähig. Vor allem kleinere Mitgliedstaaten – Finnland, Irland, Dänemark und die Niederlande – plädierten dafür, erst einmal Erfahrungen mit dem neuen Amt zu machen, bevor dessen Kompetenzen eine derartige Erweiterung erfahren sollten (vgl. Frisch 2000: 11f). Einigen konnte man sich jedoch darauf, dass die Entwicklung der ESVP eine der zentralen Aufgaben

²¹ Ansonsten kann der Hohe Vertreter lediglich gemäß der Geschäftsordnung des Rates die Präsidentschaft ersuchen, GASP-Arbeitsgruppen einzuberufen oder bestimmte Punkte auf die Tagesordnung zu setzen; vgl. Regelsberger 2004: 33f.

²² Zur Rolle des PSK siehe unten.

des Hohen Vertreters sein sollte (vgl. ebd.). Der Europäische Rat von Helsinki am 10. und 11. Dezember 1999, welcher auch das *Helsinki Headline-Goal* beschlossen hatte, erteilte Solana das Mandat:

„Der Europäische Rat ersucht den nächsten Vorsitz, *zusammen* mit dem Generalsekretär/Hohen Vertreter im Rahmen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) die Arbeiten zu *sämtlichen* in den Berichten genannten Fragen einschließlich der Konfliktverhütung [...] als vorrangige Aufgabe fortzuführen“ (Europäischer Rat 1999b: I.9.29., eigene Hervorhebung).

Die „Berichte“, auf die in diesem Zitat Bezug genommen wird, sind die Berichte des Vorsitzes an den Europäischen Rat von Helsinki über die militärische und die nichtmilitärische Krisenbewältigung im Rahmen der ESVP (Europäischer Rat 1999c, Europäischer Rat 1999d). Es geht also um die Weiterentwicklung und Konkretisierung dieser beiden Bereiche, einschließlich der Konfliktverhütung. Diese Aufgabe soll vom Vorsitz *zusammen* mit dem Hohen Vertreter übernommen werden. Der Hohe Vertreter kann also nicht eigenmächtig agieren. Er wird vom Vorsitz kontrolliert. Warum haben sich die Mitgliedstaaten dazu entschlossen, den Hohen Vertreter neben der Ratspräsidentschaft mit dieser Aufgabe zu betrauen? Aufschluss darüber gibt ein Bericht, welcher ebenfalls vom Europäischen Rat von Helsinki gebilligt wurde.²³ Dieser Bericht nimmt gleich zu Beginn des Kapitels über die Auswärtigen Beziehungen der Union Bezug auf die Rolle des Hohen Vertreters. Der Hohe Vertreter soll demnach den Vorsitz bei seiner Arbeit unterstützen, „um eine kohärente Behandlung der verschiedenen Aspekte der Außenbeziehungen der Union sicherzustellen“ (ebd.: 5.i). Die Staaten nahmen also an, dass es der Stabilität der Agenda zuträglich sei, wenn der Vorsitz durch den Hohen Vertreter unterstützt wird. Im Zusammenhang damit soll er zur „Formulierung von Optionen für den Rat“ beitragen, „so dass dieser sich beständig auf die politischen Hauptfragen konzentrieren kann“ (ebd.: 5.ii). Die Aufgabe des Impulsgebers, welche dem Hohen Vertreter bereits durch die Beschreibung des Aufgabenprofils der Policy Unit indirekt zugedacht wurde, wird ihm hier noch einmal direkt übertragen. Diese Übertragung steht im Zusammenhang mit der Annahme, dass sich dadurch mehr Kohärenz und Effektivität erzielen lässt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Hohe Vertreter in Helsinki auf Grund von Effektivitätsüberlegungen der Mitgliedstaaten damit beauftragt wurde, ein kohärentes Konzept für die Rolle der ESVP bei der Bearbeitung und Lösung von Krisen und Konflikten zu entwickeln. Sein Mandat bietet jedoch immer noch Interpretationsspielraum, gerade im Hinblick auf das Verhältnis zur jeweiligen Ratspräsidentschaft. Es existieren uneinheitliche Vorstellungen der Mitgliedstaaten bezüglich der genauen Rolle des Hohen Vertreters. Interessanterweise scheinen es gerade die kleineren EU-Staaten zu sein, welche besonders auf die Unterstützung des Hohen Vertreters und seines Stabs zurückgreifen; obwohl es gerade diese Staaten sind, welche einer Ausweitung der Kompetenzen des Hohen

²³ „Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen“ (Europäischer Rat 1999e).

Vertreters skeptisch gegenüber stehen.²⁴ Der Grund hierfür dürfte in den geringeren diplomatischen Kapazitäten der kleineren Staaten liegen, die deshalb die Entlastung durch den Hohen Vertreter und seinen Stab eher zu schätzen wissen, als die größeren Mitgliedstaaten (vgl. Frisch 2000: 14f). Insgesamt haben sich aber alle Mitgliedstaaten dazu bereit erklärt, den Hohen Vertreter in die Weiterentwicklung und Konkretisierung der GASP und vor allem der ESVP einzubeziehen. Ein deutliches Anzeichen dafür ist nicht zuletzt die Tatsache, dass Solana bereits mit seinem Amtsantritt am 18. Oktober 1999 in die so genannte Troika der EU aufgenommen wurde. Die Troika bildet die Außenvertretung der EU und bestand ursprünglich aus einem Vertreter der Kommission und jeweils einem Vertreter der amtierenden und der folgenden Ratspräsidentschaft. Interessanterweise ersetzt Solana nun letzteren! Damit nimmt Solana an den offiziellen Treffen mit Drittländern teil und ist auch bei verschiedenen Sitzungen anderer Organisationen wie der OSZE oder der NATO vertreten (vgl. ebd.: 13). Am 25. November 1999 wurde er außerdem zum Generalsekretär der WEU ernannt.

Von der auf die finnische folgende portugiesische Ratspräsidentschaft wurde der Hohe Vertreter sofort und intensiv in die Weiterentwicklung der ESVP eingebunden. Bereits vor Übernahme der Präsidentschaft im November 1999 wurde Solana zu einer Vorabstimmung bezüglich seiner Initiativen eingeladen. Er erhielt daraufhin den Auftrag, den ersten Entwurf zur Entwicklung der ESVP auszuarbeiten. Diese Aufgabe wurde also nicht, wie es vorher üblich gewesen wäre, vom Außenministerium des Landes mit der Ratspräsidentschaft ausgearbeitet, sondern vom Hohen Vertreter. Dieser Entwurf diente als Grundlage für den Abstimmungsprozess unter der Mitgliedstaaten (vgl. Frisch 2000: 21f). Die Vorschläge der portugiesischen Ratspräsidentschaft (Europäischer Rat 2000), welche dem Europäischen Rat von Feira am 19. und 20. Juni 2000 vorgelegt und von diesem gebilligt wurden, gehen also nicht unwesentlich auf die Vorarbeiten des Hohen Vertreters und der Policy Unit zurück (vgl. Regelsberger 2000: 238f).²⁵

Ein weiterer zentraler Punkt für die konkrete Ausgestaltung der ESVP war der Aufbau von politischen und militärischen Strukturen. Der Europäische Rat von Helsinki hatte bereits die Schaffung neuer politischer und militärischer Gremien innerhalb des Rates beschlossen, um die politische und strategische Leitung der ESVP zu gewährleisten (vgl. Europäischer Rat 1999b: 1.9.28.). Diese Gremien wirkten ab dem 1. März 2000 zunächst als Interimsgremien und wurden im Januar 2001, wie vom Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 beschlossen,

²⁴ So wurden Solana beispielsweise von der finnischen sowie von der portugiesischen Ratspräsidentschaft – die ersten beiden Ratspräsidentschaften seit Beginn seiner Amtszeit (zweites Halbjahr 1999 und erstes Halbjahr 2000) – mehr Freiräume gelassen als von der darauf folgenden französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 (vgl. Frisch 2000: 20ff).

²⁵ Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Feira waren ein wichtiger Schritt in der Entwicklung des zivilen Instrumentariums der ESVP. Der Europäische Rat im portugiesischen Santa Maria da Feira im Juni 2000 präziserte die Vorgaben von Helsinki. Es wurden vier prioritäre Bereiche ausgewählt, auf welche sich die ESVP bei der Entwicklung ziviler Fähigkeiten konzentriert: Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Bis zum Jahr 2003 sollte für diese Bereiche eine bestimmte Einsatzreserve bereitstehen (vgl. Europäischer Rat 2000: Anlage III).

in permanente Einrichtungen umgewandelt (vgl. Algieri 2001: 168). Dabei handelt es sich um das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), den EU-Militärausschuss (EUMC) und den EU-Militärstab (EUMS).²⁶ Das PSK ersetzt das Politische Komitee (PK). Es setzt sich aus nationalen Vertretern auf der Ebene der politischen Direktoren zusammen. Das PSK ist die zentrale Schaltstelle für GASP und ESVP. Es legt dem Rat Stellungnahmen zur endgültigen Entscheidung vor. Das PSK koordiniert und überwacht auch die Durchführung von Vereinbarungen. Es gibt die Leitlinien für den EU-Militärausschuss und -Militärstab vor. In Krisensituationen spielt das PSK sogar eine noch stärkere Rolle. Es übernimmt unter der Verantwortung des Rates die „politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung“ (Art. 25 EUV). Der Hohe Vertreter kann, vor allem in Krisenfällen, den Vorsitz im PSK übernehmen. Dies ist jedoch nur optional und die jeweilige Ratspräsidentschaft kann den Vorsitz auch selbst übernehmen (vgl. Regelsberger 2004: 34). Die zentrale Stellung des PSK wurde durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Nizza bestätigt. Diese Rollenzuschreibung für das PSK als zentrale Koordinationsinstanz hat zur Folge, dass alle Vorschläge, über welche der Rat zu entscheiden hat, zuerst das PSK passieren müssen. Dies gilt auch für die Vorschläge des Hohen Vertreters. Das PSK hat somit auch die Funktion einer Kontrollinstanz.

3.3.2 Irak-Krieg und Europäische Sicherheitsstrategie

Der Irak-Krieg von 2003 und die Spaltung der EU-Mitgliedstaaten unter Einschluss der Mittel- und Osteuropäischen Staaten, welche zu diesem Zeitpunkt kurz vor dem EU-Beitritt standen, ist ein zentrales Ereignis für das Verständnis der weiteren Entwicklungen in der Sicherheitspolitik der EU. Roloff (2006: 225) bezeichnet die Irakkrise als „das Ereignis, das die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union erneut herausgefordert und unter erheblichen Handlungs- und Anpassungsdruck gesetzt hat.“ (Hervorhebung im Original). An dieser Herausforderung ist die EU zunächst einmal „grandios gescheitert“ (ebd.). Kernpunkt der Krise war die Spaltung in Bezug auf die Entscheidung zwischen einem diplomatischen oder einem militärischen Vorgehen gegen den Irak beziehungsweise die Frage, ob man den Vereinigten Staaten, welche ab August/September 2002 immer deutlicher auf ein militärisches Vorgehen zusteueren, folgen wollte oder nicht. Sieben EU-Mitgliedstaaten sprachen sich für eine diplomatische Lösung aus, sechs für eine militärische, zwei wollten die militärische Option erst bei einem Scheitern aller diplomatischen Bemühungen akzeptieren. Vor allem Frankreich und Deutschland versuchten zunächst, ihre ablehnende Haltung gegenüber dem US-amerikanischen Vorgehen als die europäische Position darzustellen. Darauf folgte jedoch postwendend der so genannte „Brief der Acht“ (Spanien, Großbritannien, Italien, Portugal, Dänemark, Polen, Ungarn, Tschechien), welcher deutlich machte, dass eine gemeinsame europäische Positi-

²⁶ Für eine genauere Beschreibung dieser Institutionen und ihr Zusammenspiel siehe Algieri 2001: 168ff.

on nicht vorhanden war. Diese Spaltung paralyisierte auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Zwischen November 2002 und Mai 2003 gab es nicht ein einziges GASP-Dokument zum Thema Irak! Roloff (2006: 229) kommt deshalb zu folgendem Fazit: „Die Irakkrise hat die engen Grenzen der GASP und ihrer Grundlagen schonungslos offen gelegt.“ In den Worten eines höherrangigen europäischen Diplomaten:

„It is not fashionable to say it but the war in Iraq concentrated our minds. It showed that the EU had zero influence if its member-states do not pull together“ (zitiert nach Everts/Keohane 2003: 176).

Es zeigte sich, dass der EU für eine gemeinsame Sicherheitspolitik in erster Linie ein gemeinsames strategisches Konzept fehlte. Das Fehlen einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse sowie vereinbarter Handlungsoptionen war einer der Hauptgründe für die Spaltung Europas (vgl. Everts/Keohane 2003: 176). Gerade für die ESVP fehlte immer noch ein Konzept, welches die im Aufbau befindlichen militärischen und zivilen Fähigkeiten mit konkreten politischen Zielen in Verbindung brachte:

„[...] the way in which the CESDP [= ESVP] was first set up created a ‘conceptual gap’ calling for further work on strategy, because the initial emphasis was so much on capacities and on generic types of operation rather than on policy goals and rationales. Once a political fix had been found in 1999 for reconciling the interests of different members by focusing on the Petersberg tasks of crisis management inherited from the WEU, the ‘finalité’ of CESDP was [...] deliberately left vague in order to avoid confronting differences between those Europeans who did or did not contemplate moving one day to a ‘real’ European defence“ (Bailes 2005: 5f).

Die Einsicht, dass diese „konzeptionelle Lücke“ dringend geschlossen werden musste, ist vor allem auf den „Anstoß zur Besserung“ durch die Irak-Krise (Reiter 2004: 26) zurückzuführen. Die Mitgliedstaaten haben aus ihrem Scheitern gelernt. Die Aufgabe, eine Strategie zu entwickeln und damit die Lücke zu schließen, fiel dem Hohen Vertreter Javier Solana und seinem Team zu. Bereits im April 2003 trafen sich die Außenminister Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands zu einem informellen Abendessen in Brüssel. Sie kamen überein, eine Definition gemeinsamer europäischer Interessen erarbeiten zu lassen (vgl. Roloff 2006: 232). Bei einem informellen Treffen aller Außenminister der Mitgliedstaaten am 2. und 3. Mai 2003 auf den Inseln Kastelloriza und Rhodos – Griechenland hatte zu diesem Zeitpunkt die Ratspräsidentschaft inne – wurde der Hohe Vertreter damit beauftragt, ein strategisches Konzept für die Union zu entwerfen und dieses dem Europäischen Rat von Thessaloniki im Sommer zu präsentieren. Vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien setzten sich dafür ein (vgl. Bailes 2005: 10f). Eine erste Version mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ (Solana 2003) präsentierte Solana dem Europäischen Rat von Thessaloniki, welcher das Dokument am 20. Juni ohne größere Diskussion begrüßte und Solana damit beauftragte, auf der Grundlage dieses Do-

kuments und in Abstimmung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten eine „EU-Sicherheitsstrategie“ auszuarbeiten und diese dem Europäischen Rat von Brüssel im Dezember desselben Jahres zu präsentieren (vgl. Europäischer Rat 2003a: I.22. 54.). Das Resultat ist die am 12. Dezember 2003 vom Europäischen Rat von Brüssel angenommene Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ (Rat der Europäischen Union 2003).

Trotz einiger kleiner Änderungen kann gesagt werden, dass Inhalt und Charakter des Textes relativ unverändert erhalten geblieben sind. Die Mitgliedstaaten setzten großes Vertrauen in die Arbeit des Hohen Vertreters, und die gesamte Phase der Entstehung der Europäischen Sicherheitsstrategie, vom Vorfeld des Gipfels in Thessaloniki bis zur Verabschiedung der ESS in Brüssel, blieb frei von langwierigen und komplizierten zwischenstaatlichen Verhandlungen (vgl. Bailes 2005: 11f). Die ESS wird von den meisten Kommentatoren als wichtiger Schritt hin zu einer tatsächlich *gemeinsamen* Sicherheitspolitik betrachtet. So konstatiert beispielsweise Whitman (2006: 8): „[...] the Security Strategy is a part of the attempt to forge a consensus on what should guide the EU’s international role.“ Toje (2005: 120) kommt zu folgender Einschätzung:

„A strategic concept is a guide to be used while pursuing an agenda. It expresses its purpose, nature and the fundamental security tasks of the organization. It also identifies the central features of the security environment while specifying the elements of the organization’s approach to security. The ESS document clearly meets these criteria.“

Der Europäische Rat von Brüssel am 12. Dezember 2003 hat nicht nur die ESS angenommen und Javier Solana die Anerkennung für seine Arbeit ausgesprochen (vgl. Europäischer Rat 2003b: I.32. 83.), sondern auch den künftigen Vorsitz *und* den Hohen Vertreter damit beauftragt, konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vorzulegen (vgl. ebd.: I.32. 85.). Geht man nur von diesem Mandat aus, dann können die Ratspräsidentschaft und der Hohe Vertreter als quasi gleichberechtigte Agenda-Setter betrachtet werden. Die Beauftragung des Hohen Vertreters mit der Ausarbeitung der ESS und der Unterstützung bei ihrer Umsetzung zeigt, dass die Mitgliedstaaten aus ihrem Scheitern in der Irak-Krise gelernt haben, wo Defizite in der institutionellen Ausgestaltung der ESVP liegen. Sie sind zu dem Schluss gekommen, dass ein erweiterter Spielraum für den Hohen Vertreter diese Defizite verringern könnte.

Die ESS ist zum Bezugspunkt der Entwicklungen innerhalb der ESVP geworden und hat dieser eine neue Dynamik verliehen (vgl. Mutschler 2007: 76ff). Diese neue Dynamik ist zum einen auf die bereits durch die ESS vorgegebene Agenda zurückzuführen. Rummel (2006: 7) führt zum Beispiel den im Juni 2004 verabschiedeten zivilen Aktionsplan direkt auf die ESS zurück und auch das „Planziel 2010“, welches vom Europäischen Rat von Brüssel im Juni 2004 verabschiedet wurde, entspricht dem Sinn der Sicherheitsstrategie. Es enthält verschiedene Punkte, wie etwa die Entwicklung des Gefechtsverbandkonzepts (*battle group concept*) oder den Aufbau der zivil-militärischen Planungszelle und der Europäi-

schen Verteidigungsagentur (vgl. Schmitt 2004: 115ff). Zum anderen wird diese Dynamik zusätzlich durch die Aktivitäten des Hohen Vertreters und seines Stabes zur Umsetzung der ESS vorangetrieben. So hatte der Hohe Vertreter bereits 2003 und 2004 Berichte erstellt – u.a. zur schnellen Krisenreaktion sowie zur Planung und Unterstützung der zivilen Krisenbewältigung – welche wichtige konzeptionelle Konkretisierungen im Hinblick auf die beiden neuen Planziele darstellen (vgl. Rat der Europäischen Union 2004: 6ff). Ein weiteres Beispiel ist die im Dezember 2005 verabschiedete Afrikastrategie der EU. Der Abschnitt über „Sicherheit“ basiert auf den Vorschlägen Solanas und seines Stabes (vgl. Council of the European Union 2005a und b). Der Hohe Vertreter hat also seine Rolle als Impulsgeber und Setzer von „Kristallisationspunkten“ erfüllt.

3.3.3 Ein „Außenminister“ für Europa?

Am 29. Oktober 2004 wurde der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) von den Staats- und Regierungschefs der 25 EU-Mitgliedstaaten feierlich unterzeichnet. Hier ist nun in erster Linie die im VVE vorgesehene Schaffung eines Außenministers der Union, welcher das Amt des Hohen Vertreters ersetzen sollte, relevant. Für dieses Amt wurde bereits im Juni 2004 Javier Solana nominiert. Der Außenminister der Union würde vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt werden; seine Amtszeit (fünf Jahre) kann nach demselben Verfahren beendet werden (Art. I-28 Abs. 1 VVE). Seine Aufgabe wäre es, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union zu „leiten“. Dazu macht er „Vorschläge zur Festlegung dieser Politik und führt sie im Auftrag des Rates durch“ (Art. I-28 Abs. 2 VVE). Der Außenminister würde den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ führen (vgl. Art. I-28 Abs. 3). Dem Außenminister der Union fallen verschiedene Aufgaben zu, welche zuvor vom Außenminister der jeweiligen Ratspräsidentschaft ausgefüllt wurden, wie etwa die Gestaltung der Tagesordnung (= prozesstechnisches Agenda-Setting) und die Leitung der Diskussion sowie der Beschlussfassung; außerdem übernimmt er in dieser Rolle auch offiziell die Funktion eines Vermittlers zwischen den unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten (vgl. Regelsberger 2005: 332). Der Außenminister ist einer der Vizepräsidenten der Kommission (vgl. Art. I-28 Abs. 4). Durch diese „Doppelhut“-Funktion – also die Bündelung von Kompetenzen aus der Ersten sowie der Zweiten Säule der EU in einem Amt – soll die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union verbessert werden. Von zentraler Bedeutung im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist die Tatsache, dass dem Außenminister der Union nun auch offiziell ein Initiativrecht zugesprochen wird:

„Jeder Mitgliedstaat, der Außenminister der Union oder der Außenminister mit Unterstützung der Kommission kann den Rat mit einer Frage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befassen und ihm Initiativen beziehungsweise Vorschläge unterbreiten“ (Artikel III-299 Abs. 1 VVE).

Sollte eine besonders schnelle Entscheidung des Rates notwendig sein, kann der Außenminister von sich aus innerhalb kürzester Zeit (48 Stunden, im Notfall in noch kürzerer Zeit) eine außerordentliche Tagung des Rates einberufen (Art. III-299 Abs. 2 VVE). Im Zusammenhang mit dem Initiativrecht des Außenministers enthält der VVE noch eine weitere interessante Neuerung im Hinblick auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Nach wie vor gilt für Beschlüsse im Bereich der GASP grundsätzlich das Einstimmigkeitsprinzip (mit wenigen Einschränkungen, vgl. Art. III-300 VVE). Eine Neuerung des VVE ist, dass der Rat auf einen Vorschlag des Außenministers der Union hin mit qualifizierter Mehrheit beschließt (vgl. Art. 300 Abs. 2). Allerdings gilt dies nur, wenn der Vorschlag des Außenministers auf einen speziellen Auftrag des Europäischen Rates zurückgeht – die Initiative zu diesem Auftrag kann jedoch vom Außenminister kommen (vgl. ebd.). Es gilt jedoch immer noch die in der Tradition des „Luxemburger Kompromisses“ stehende Regelung, dass ein Mitgliedstaat eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit aus „wesentlichen [...] Gründen der nationalen Politik“ (ebd.) ablehnen kann. Diese Ablehnung muss allerdings begründet werden. Der Außenminister der Union hätte in so einem Fall die Aufgabe, sich um eine auch für den betroffenen Staat akzeptable Lösung zu bemühen, bevor die Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen werden muss (vgl. ebd.). Auch hier wird die Vermittler-Rolle des Außenministers betont.

Neben diesen für den gesamten Bereich der GASP geltenden Aufgaben übernahme der Außenminister auch spezielle Funktionen in Bezug auf die ESVP. Das PSK, dessen Aufgabe es ist, die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, könnte auf sein Ersuchen hin (aber auch auf Ersuchen der Rats oder von sich aus) „Stellungnahmen zur Festlegung der Politik“ an den Rat richten (Art. III-307 Abs. 1 VVE). „Unter der Verantwortung des Rates und des Außenministers der Union“ wäre es für die Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen verantwortlich (Art. III-307 Abs. 2 VVE). Darüber hinaus wäre der Außenminister „unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigen Benehmen mit dem [PSK]“ für die Koordinierung der zivilen und militärischen ESVP-Missionen verantwortlich (Art. III-309 Abs. 2 VVE). Experten weisen darauf hin, dass mit diesen Formulierungen die genauen hierarchische Verhältnisse noch nicht endgültig geklärt sind, dass diese Bestimmungen jedoch auf die „zentrale politische Rolle des Außenministers“ hinweisen (Diedrichs/Jopp 2005: 349f). Seine Doppelrolle als Repräsentant des Rates und Kommissionsmitglied schafft dafür eine gute Ausgangsbasis, da er auch die zivilen Mittel der Union einbringen könnte, um militärische Maßnahmen zu ergänzen. Durch diese institutionellen Arrangements kann ein zukünftiger Außenminister der Union innerhalb des Rates und der Kommission frühzeitig Initiativen ergreifen, welche zu Aktivitäten der Union in Bezug auf internationale Krisen und Konflikte führen können (vgl. Wessels 2003: 418ff).

Um dieses erweiterte Aufgabenspektrum bewältigen zu können, sollen die Ressourcen eines zukünftigen Außenministers der Union – im Vergleich zu denen

des Amtes des Hohen Vertreters – deutlich aufgestockt werden. Grevi/Manca/Quille (2004) kommen zu dem Schluss, dass es – obgleich noch Spielraum nach oben besteht – durchaus gute Ansätze in Bezug auf die Ausstattung des Außenministers mit (vor allem) institutionellen/personellen Ressourcen gibt. Der wichtigste Aspekt ist sicherlich die anvisierte Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), welcher den Außenminister der Union bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen soll (vgl. Art. III-296 Abs. 3 VVE). Dieser Dienst soll sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates, aus Dienststellen der Kommission und aus Vertretern der nationalen diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, wie viele Mitarbeiter dieser Dienst einmal haben wird und wie er organisiert sein wird.²⁷ Es kann aber angenommen werden, dass die Mitgliedstaaten beabsichtigen, einem zukünftigen Außenminister der Union einen wesentlich stärkeren personellen Unterbau zur Verfügung zu stellen, als ihn der derzeitige Hohe Vertreter für die GASP vorweisen kann (vgl. auch Rat der Europäischen Union 2005). Nach Schätzungen von Insidern wurde ursprünglich mit einer Gesamtstärke von 5 000 – 7 000 Beamten gerechnet (vgl. Bacia 2005).

Bei den Entscheidungen über das Amt des Außenministers spielte ebenfalls die Irak-Krise im Frühjahr 2003 eine wichtige Rolle. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich die Mitgliedstaaten bei einem informellen Treffen des Europäischen Rates in Athen am 16. April 2003 dazu entschlossen, ein derartiges Amt unter der Bezeichnung „Außenminister der Union“ einzurichten. Die Mitgliedstaaten haben aus dieser Krise gelernt und den Schluss gezogen, dass es neben einem gemeinsamen strategischen Konzept (der ESS) auch größerer Veränderungen im institutionellen Bereich bedarf (vgl. Everts/Keohane 2003). „Iraq has been a wake-up call“ (ebd.: 183). Der Konvent war dieser „Quasi-Weisung“ gefolgt (Fischer 2005: 178) und legte mit seinem „Entwurf eines Vertrags für eine Verfassung für Europa“ den gewünschten Vorschlag vor (vgl. Art. I-27 des Entwurfs).

Der VVE trat auf Grund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft. Nach einer Denkpause einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten jedoch unter deutscher Ratspräsidentschaft beim Treffen des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007 auf ein Mandat für eine Regierungskonferenz zur Ausarbeitung eines Reformvertrags. Selbiger wurde am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in Lissabon unterzeichnet. Dieser „Vertrag von Lissabon“ unterscheidet sich deutlich vom VVE. Er hat keinen Verfassungscharakter und sämtliche Symbole der EU (Flagge, Hymne, Leitspruch) werden nicht mehr erwähnt.

²⁷ Der VVE sah vor, dass Organisation und Arbeitsweise des EAD durch einen Europäischen Beschluss des Rates auf Vorschlag des Außenministers der Union (nach Anhörung des EP und mit Zustimmung der Kommission) festgelegt werden (vgl. Art. III-296 Abs. 3 VVE). Nach der Unterzeichnung des VVE wurde bereits mit den konzeptionellen Vorarbeiten begonnen. Für den Stand dieser Arbeiten bis Anfang Juni 2005 siehe den entsprechenden Sachstandsbericht des Hohen Vertreters und der Kommission (Rat der Europäischen Union 2005).

In Bezug auf die Abstimmungsregeln kam es ebenfalls zu Änderungen.²⁸ Die Neuerungen des VVE in Bezug auf den Außenminister der Union sind jedoch in den Vertrag von Lissabon übernommen worden. Allerdings wird dieses Amt nicht mehr die Bezeichnung „Außenminister der Union“ tragen, sondern stattdessen „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ heißen. Bei dieser hauptsächlich symbolischen, jedoch aus Prestige Gründen nicht unwichtigen Entscheidung, handelt es sich vor allem um eine Konzession an Großbritannien. Die oben erläuterten Regelungen haben jedoch Bestand.

Die Zukunft des Vertrags von Lissabon ist nach dem negativen Referendum der Iren ungewiss. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Änderungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor die Zustimmung aller Staats- und Regierungschefs der EU genießen. Zumindest auf dieser Ebene wurden die Lektionen aus der Irak-Krise 2003 nicht wieder vergessen.

4 Schlussbetrachtung

Es konnte gezeigt werden, dass die EU-Mitgliedstaaten sich in Bezug auf die ESVP den Problemen der Agenda-Instabilität und des Verhandlungs-Versagens ausgesetzt sehen. Die Überwindung dieser beiden Probleme wurde im theoretischen Teil der Arbeit als zentrale Motivation zur Delegation des Agenda-Setting an einen Agenten herausgearbeitet (H1). Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten bereits in der Startphase der ESVP beim Treffen des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999 den Hohen Vertreter in die Gestaltung der ESVP einbezogen und es ihm ermöglichten, informelles Agenda-Setting zu betreiben, spricht dafür, dass sie sich tatsächlich dieser Probleme bewusst waren. Die Analyse seines Aufgabenprofils – sei es im Vertrag von Amsterdam beziehungsweise der Erklärung zur *Policy Unit* oder auch im Bericht „Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen“ (Europäischer Rat 1999e) – stützt diese Annahme.

Laut H2 war zu erwarten, dass mit der Delegation an den Hohen Vertreter starke Kontrollmechanismen einhergehen. Auch diese Erwartung hat sich bestätigt. Dem Hohen Vertreter wurden zunächst nur Kompetenzen zum informellen Agenda-Setting übertragen. Formell war seine Funktion lediglich als „Unterstützer“ der Ratspräsidentschaft angelegt. Damit war er stets von der Kooperationsbereitschaft derselben abhängig. Außerdem stand ihm zur Ausarbeitung seiner Vorschläge mit der *Policy Unit* lediglich ein sehr kleiner Stab an Mitarbeitern zur Verfügung (anfangs lediglich 23 Beamte). Da einstimmig entschieden werden muss, hat der Hohe Vertreter auch nicht die Möglichkeit, die Staaten durch seine Vorschläge gegeneinander auszuspielen oder zumindest eine kleinere Gruppe

²⁸ Für einen Überblick über den Inhalt des Vertrags von Lissabon sowie für den genauen Wortlaut, siehe http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm (Zugriff am 30.12.2007).

unter Druck zu setzen. Er muss also stets die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gewinnen, indem er sich in informellen Runden und im Rahmen des PSK mit Vertretern der Mitgliedstaaten trifft, um zunächst die jeweiligen nationalen Positionen in Bezug auf bestimmte Themen auszuloten. Daraufhin arbeitet der Hohe Vertreter mit der Unterstützung der Policy Unit Politikempfehlungen aus und bringt diese in die Ratsdebatten ein. Das PSK übernimmt hier quasi die Funktion der „Polizei-Patrouille“, welche den Hohen Vertreter überwacht. Sollte er einen Vorschlag einbringen, welcher keine Zustimmung findet, kann dieser Vorschlag leicht abgelehnt und durch einen Alternativ-Vorschlag (durch die Ratspräsidentschaft oder einen anderen Mitgliedstaat) ersetzt werden. In diesem Fall hätte der Hohe Vertreter mit einem Prestige-Verlust zu rechnen und auch damit, künftig seltener berücksichtigt zu werden. Dies ist ein effektives Sanktionsinstrument.

Des Weiteren geht H2 davon aus, dass im Sinne eines Lernprozesses eine stufenweise Anpassung der Kontrollmechanismen erfolgt, wenn die Delegation von Befugnissen des Agenda-Setting für die ESVP an den Hohen Vertreter nicht den gewünschten Effekt erzielen konnte. Trotz der strikten Kontrollmechanismen ist es dem Hohen Vertreter gelungen, eine Rolle bei der Weiterentwicklung der ESVP zu spielen und vor allem durch seine Vorschläge die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Was aber nicht erreicht wurde, ist die Festlegung eines gemeinsamen strategischen Konzeptes, welches die Aufgaben für die ESVP sowie grundsätzliche Fragen zum Einsatz militärischer Mittel festlegt. Dass dies eine fundamentale Schwäche einer gemeinsamen Sicherheitspolitik der EU ist, wurde durch die Irak-Krise 2003 deutlich vor Augen geführt. Sowohl die Abfolge der Ereignisse – vor allem die zeitliche Nähe – als auch die Einschätzungen von Experten legen nahe, dass es dieses Scheitern war, welches die Mitgliedstaaten dazu veranlasst hat, die Kontrollmechanismen, die dem Hohen Vertreter bislang auferlegt waren, zu lockern, um es ihm zu ermöglichen, eine stärkere Rolle beim Agenda-Setting für die ESVP zu spielen. Dies kann vor allem an zwei Entscheidungen festgemacht werden. Zum einen die Beauftragung des Hohen Vertreters, eine Sicherheitsstrategie für die Union auszuarbeiten und zum andern ihr Entschluss, mit dem Verfassungsvertrag den Posten eines Außenministers der Union zu schaffen. Mit dem Auftrag zur Ausarbeitung der ESS gaben die Mitgliedstaaten dem Hohen Vertreter die Möglichkeit, Einfluss auf die langfristige Sicherheitsagenda der EU auszuüben, wie er ihn zuvor nicht hatte. Natürlich musste das von ihm ausgearbeitete Dokument die Zustimmung aller Mitgliedstaaten finden. Aber es wurde ihm nicht wie zuvor ein eng eingegrenztes Mandat erteilt, und er musste auch nicht mit der Ratspräsidentschaft zusammenarbeiten. Dadurch hatte er die Möglichkeit, einen „Kristallisationspunkt“ zu setzen. Es ist geradezu bezeichnend, dass die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung der ESS nicht der damaligen Ratspräsidentschaft – von der Kommission ganz zu schweigen – sondern dem Hohen Vertreter übertragen wurde.

Die Regelungen des Verfassungsvertrages gehen sogar noch einige Schritte weiter. Der Außenminister der Union beziehungsweise der „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, wie das Amt nach dem Vertrag von Lis-

sabon heißen wird, soll endlich auch das formelle Initiativrecht erhalten. Zudem ist vorgesehen, dass er den Vorsitz im Rat („Allgemeine Angelegenheiten“) führen wird. Außerdem kann er auf die Ressourcen eines einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienstes zurückzugreifen. Diese neuen Regelungen sind dazu gedacht, die Rolle des Hohen Vertreters zu stärken. Die Mitgliedstaaten besitzen zwar immer noch die Veto-Möglichkeit und der „neue“ Hohe Vertreter wird auch kein Initiativ-Monopol haben. Er besitzt aber größeren Spielraum als der „alte“ Hohe Vertreter. Mit anderen Worten, er unterliegt schwächeren Kontrollmechanismen. All dies ist von den Mitgliedstaaten beabsichtigt. Sie beschlossen diese Regelungen auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit den mangelhaften Ergebnissen der bisherigen Regelungen. Dies entspricht der Definition von „Lernen“, wie sie im theoretischen Teil dieser Arbeit entwickelt wurde.

Mit Hilfe des „Principal-Agent“-Ansatzes konnte eine Erklärung für das zunächst rätselhafte Phänomen der Delegation von Agenda-Setting in der ESVP an den Hohen Vertreter gelöst werden. Mit der Plausibilisierung von H1 und H2 sind auch die theoretisch relevanten Ziele des Papiers erreicht. Erstens konnte gezeigt werden, dass die von der PA-Theorie angenommenen Kausalmechanismen nicht nur im Sachbereich „Wohlfahrt“ Erklärungskraft besitzen, sondern auch im Sachbereich „Sicherheit“ wirken können. Zweitens verfügen wir nun über eine plausible Theorie zur Erklärung von Delegation von Agenda-Setting: Agenda-Instabilität und Verhandlungs-Versagen sind die beiden zentralen Probleme, welche Prinzipale dazu bewegen, Agenda-Setting an Agenten zu delegieren. Des Weiteren wurde eine plausible Theorie in Bezug auf den Faktor *Lernen* bei der Ausgestaltung und Entwicklung des Delegations-Verhältnisses entwickelt: Prinzipale neigen dazu, ihren Agenten zunächst einmal starke Kontrollmechanismen aufzuerlegen; sie sind aber bereit, diese Kontrollmechanismen abzuschwächen, wenn sie gelernt haben, dass der Agent ansonsten nicht in der Lage ist, die erwarteten Delegationsgewinne zu produzieren. In dieser erweiterten Version kann die PA-Theorie jedoch noch keine große Reichweite beanspruchen. So ist es zum Beispiel durchaus denkbar, dass Prinzipale in anderen Sachbereichen als dem der Sicherheitspolitik zunächst schwache Kontrollmechanismen entwickeln und diese dann in Folge von Lernprozessen verstärken. Deshalb sollte diese Theorie noch an anderen Fällen getestet werden, um ihre Reichweite zu bestimmen und sie gegebenenfalls zu modifizieren. Offen ist auch noch, ob und wenn ja, unter welchen Bedingungen der Lernprozess zu einem Ende kommt. Wo liegen bei Staaten die Grenzen des Lernens? Diese Frage zu klären ist eine Aufgabe für die weitere Forschung.

5 Quellen- und Literaturverzeichnis²⁹

Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.

Algieri, Franco 2001: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 161-201.

Baches Opi, Sergio/Floyd, Ryan 2003: A shaky pillar of global stability: the evolution of the European Union's Common Foreign and Security Policy, in: *Columbia Journal of European Law* 9: 2, 299-319.

Bacia, Horst: *Auswärtiger Dienst der EU. Unabhängig oder im Dienst der Kommission?*,
<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E09A64C22880B4EBCA15B818223EEB2B6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>
(Zugriff am 24.07.2007).

Bailes, Alyson J. 2005: The European Security Strategy. An Evolutionary History, *SIPRI Policy Paper* No. 10, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.

Bercovitch, Jacob 1997: Mediation in International Conflict. An Overview of Theory, A Review of Practice, in: Rasmussen, J. Lewis/Zartman, I. William (Hrsg.): *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 125-153.

Blunden, Magaret 2000: France, in: Manners, Ian/Whitman, Richard G. (Hrsg.): *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester (u.a.): Manchester University Press, 19-43.

Boyer, Yves 2002: France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals, in: Ehrhart, Hans-Georg (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 49-57.

Bueno de Mesquita, Bruce 1990: Multilateral negotiations: a spatial analysis of the Arab-Israeli dispute, in: *International Organization* 44: 3, 317-340

Buzan, Barry/Waeber, Ole 2003: *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Chirac, Jaques/Schröder, Gerhard 1999: Gemeinsames Schreiben an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates und Ministerpräsidenten der Repu-

²⁹ Alle hier verwendeten EU-Dokumente sind, sofern im Folgenden nicht anders gekennzeichnet, zugänglich über das Bulletin der Europäischen Union, <http://europa.eu/bulletin/de/welcome.htm> (Zugriff am 29.07.2007), oder mit Hilfe der in Klammern angegebenen Dokumentennummer über die Homepage des Rats, <http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Advanced&typ=&lang=DE&fc=REGAISDE&sr m=25&md=100&cmsid=639> (Zugriff am 29.07.2007).

blik Finnland, Paavo Lipponen vom 3. Oktober 1999, in: *Internationale Politik* 54: 11, 100-102.

Council of the European Union 2005a: *Contribution by EU High Representative Javier Solana to the EU Strategy for Africa*, Brussels, 21 November 2004 (S377/05).

Council of the European Union 2005b: *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Brussels, 19 December 2005 (15961/05).

Council of the European Union 2006: *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006 Ministerial Declaration*, Brussels, 13 November 2006,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/civilian_crisis_management_20.11.pdf (Zugriff am 20.05.2007).

Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias 2005: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 343-366.

Eberwein, Wolf-Dieter/Ecker, Matthias/Topçu, Yasemin 1998: Lernen in der Außenpolitik. Das Auswärtige Amt und die Politik der humanitären Hilfe, in: Albach, Horst/Antal, Ariane Berthoin/Dierkes, Meinolf/Vaillant, Kristina (Hrsg.): *Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen*, Berlin: Edition Sigma, 269-287.

Eriksson, Pär/Foghelin, Jan 2002: European Crisis Management: A Swedish View, in: Ehrhart, Hans-Georg (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 88-99.

Europäischer Rat 1999a: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anhang 3: Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäischer Rat von Köln, 3./4. Juni 1999.

Europäischer Rat 1999b: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Helsinki, 10./11. Dezember 1999.

Europäischer Rat 1999c: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage 1 zu Anlage IV: Zwischenbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Helsinki) über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäischer Rat von Helsinki, 10./11. Dezember 1999.

Europäischer Rat 1999d: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage 2 zu Anlage IV: Bericht des Vorsitzes zur nichtmilitärischen Krisenbewältigung der Europäischen Union, Europäischer Rat von Helsinki, 10./11. Dezember 1999.

Europäischer Rat 1999e: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage III: Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen, Europäischer Rat von Helsinki, 10./11. Dezember 1999.

Europäischer Rat 2000: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage I: Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäischer Rat von Feira, 19./20. Juni 2000.

Europäischer Rat 2003a: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Thessaloniki, 19./20. Juni 2003.

Europäischer Rat 2003b: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat von Brüssel, 12. Dezember 2003.

European Defence Agency 2006: *Defence Facts: European – United States Defence Expenditure in 2005*, Brussels 19 December 2006,

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=178> (Zugriff am 17.05.2007).

European Defence Agency 2007: *National Breakdown of European Defence Expenditure*, <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=179> (Zugriff am 17.05.2007).

Everts, Steven/Keohane, Daniel 2003: The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure, in: *Survival* 45: 3, 167-186.

Fischer, Klemens H. 2005: *Der Europäische Verfassungsvertrag. Texte und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferrero-Waldner*, Baden-Baden (u.a.): Nomos (u.a.).

Frisch, Thomas 2000: Der Hohe Vertreter für die GASP. Aufgaben und erste Schritte, *SWP AP* 3136, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Forster, Anthony 2000: Britain, in: Manners, Ian/Whitman, Richard G. (Hrsg.): *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press, 44-63.

Gilady, Lilach/Russett, Bruce 2002: Peace-making and Conflict resolution, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London: Sage, 392-408.

Grevi, Giovanni/Manca, Daniela/Quille, Gerrard 2004: Putting the EU foreign minister 'in context', in: *CFSP Forum* 2: 6, 10-13.

Hampson, Fen Osler 1995: *Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*, Baltimore (u.a.): John Hopkins University Press.

Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.) 2006a: *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. 2006b: Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel

L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-38.

Heiselberg, Stine 2003: *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defence Policy?*, *DIIS Working Paper* 2003/4, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Hilz, Wolfram 2005: *Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern*, Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh.

Howorth, Jolyon 2000: *European integration and defence: the ultimate challenge?*, *Chaillot Paper* 43, Paris: Institute for Security Studies.

Jann, Werner/Wegrich, Kai 2003: *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle*, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München (u.a.): Oldenburg, 71-104.

Jørgensen, Knud Erik 1998: *The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success?*, in: Zielonka, Jan (Hrsg.): *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague: Kluwer Law International.

Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kiewiet, D. Roderick/McCubbins, Mathew D. 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press.

Kingdon, John W. 1995: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., New York: HarperCollins.

Kirchner, Emil J. 2002: *British Perspectives on CFSP and ESDP*, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden: Nomos, 41-56.

Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: *The Rational Design of International Institutions*, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.

Latawski, Paul/Smith, Martin A. 2003: *The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security*, Manchester: Manchester University Press.

Levy, Jack S. 1994: *Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield*, in: *International Organization* 48: 2, 279-312.

Lewicki, Roy J./Minton, John W./Saunders, David M. 1997: *Essentials of Negotiation*, erweiterte 2. Aufl., Chicago (u.a.): Irwin.

Luce, R. Duncan/Raiffa, Howard 1965: *Games and Decisions*, 5. Auflage, New York: Wiley.

Luif, Paul 2002: *Die bündnisfreien und neutralen Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Ihre Position in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*,

in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos, 57-81.

Lyne, Mona M./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. 2006: Who delegates? Alternative models of principals in development aid, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 41-76.

Majone, Giandomenico 2001: Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, in: *European Union Politics 2*: 1, 103-121.

Manners, Ian/Whitman, Richard G. 2000: Conclusion, in: Manners, Ian/Whitman, Richard G. (Hrsg.): *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press, 243-273.

McCubbins, Mathew/Noll, Roger/Weingast, Barry 1989: Structure and process, policy and politics: Administrative arrangements and the political control of agencies, in: *Virginia Law Review 75*: 3, 431-482.

McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas 1984: Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science 28*: 1, 165-179.

Moe, Terry M. 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: Oliver E. Williamson (Hrsg.): *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York (u.a.): Oxford University Press.

Mutschler, Max Markus 2007: *Die Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Eine Analyse aus der Perspektive des „Principal-Agent“-Ansatzes*, unveröffentlichte Magisterarbeit, Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2002: Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden: Nomos, 9-27.

Ojanen, Hanna 2000a: Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP, *Occasional Paper 11*, Paris: The Institute for Security Studies.

Ojanen, Hanna 2000b (with Herolf, Gunilla & Lindahl, Rutger): *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.

- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang 2005: Die Europäische Union in den internationalen Beziehungen, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn (u.a.): Ferdinand Schöningh, 215-272.
- Pollack, Mark A. 1997: Delegation, Agency, and Agenda-setting in the European Community, in: *International Organization* 51: 1, 99-134.
- Pollack, Mark A. 2003: *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Mark A. 2006: Delegation and discretion in the European Union, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 165-196.
- Raiffa, Howard 1982: *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rat der Europäischen Union 2000: *Gemeinsame Strategien: Bericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters*, Brüssel, 21. Dezember 2000 (14871/00).
- Rat der Europäischen Union 2003: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12. Dezember 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff am 29.07.2007).
- Rat der Europäischen Union 2004: *Mitteilung an die Presse*, 2382. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 17. Mai 2004, (9210/04 (Presse 149)).
- Rat der Europäischen Union 2005: *Europäischer Auswärtiger Dienst. Gemeinsamer Sachstandsbericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission für den Europäischen Rat*, Brüssel, 9. Juni 2005 (9956/05).
- Regelsberger, Elfriede 2004: *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993 – 2003*, Baden-Baden: Nomos.
- Regelsberger, Elfriede 2005: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP – Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 323-341.
- Reiter, Erich 2004: Die Sicherheitsstrategie der EU, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54: 3-4, 26-31.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) 1990: *International Regimes in East-West Politics*, London: Pinter.

- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003 (Mitarbeit von Matthias Staisch): *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, 3., überarbeitete Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2006: *International Organization. Polity, Politics and Policies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roloff, Ralf 2006: Grundlagen und Grenzen der GASP: Der Fall Irak, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): *Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt*, Baden-Baden: Nomos, 225-239.
- Rummel, Reinhardt 2006: Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention, *SWP Studie* 2006/S 16, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schelling, Thomas 1979: *The Strategy of Conflict*, 6. Aufl., Cambridge: Harvard University Press.
- Schmitt, Burkard 2004: Europas Fähigkeiten – wie viele Divisionen?, in: Gnesotto, Nicole (Hrsg.): *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004)*, Paris: Institute for Security Studies, 105-121.
- Shepsle, Kenneth A. 1979: Institutional Arrangements and Equilibrium in Multi-Dimensional Voting Models, in: *American Journal of Political Science* 23: 1, 27-60.
- Shepsle, Kenneth A. 1989: Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach, in: *Journal of Theoretical Politics* 1: 2, 131-147.
- Solana, Javier 2003: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Europäischer Rat von Thessaloniki, 20. Juni 2003,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/76257.pdf (Zugriff am 29.07.2007).
- Tallberg, Jonas 2002: *The Power of the Chair in International Bargaining*, Paper prepared for presentation at the 2002 ISA Annual Convention, New Orleans, March 24-24 2002.
- Tallberg, Jonas 2003: The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency, in: *Journal of European Public Policy* 10: 1, 1-19.
- Toje, Asle 2005: The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal, in: *European Foreign Affairs Review* 10: 1, 117-133.
- Touval, Saadia/Zartman, I. William 1985: Introduction: Mediation in theory, in: Touval, Saadia/Zartman, I. William (Hrsg.): *International mediation in theory and practice*, Boulder, Co.: Westview, 7-17.
- Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison Wesley.

Wessels, Wolfgang 2003: Eine institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht? Die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik des Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: *Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften* 2: 3, 400-429.

Whitman, Richard 2006: Road Map for a Route March? (De-)civilianizing through the EU's Security Strategy, in: *European Foreign Affairs Review* 11: 1, 1-15.

Young, Oran R. 1991: Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: *International Organization* 45: 3, 281-308.

Zürn, Michael 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske + Budrich.

TÜBINGER ARBEITSPAPIERE
ZUR INTERNATIONALEN POLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

- Nr. 1 Mirek, Holger / Nielebock, Thomas / Rittberger, Volker 1985 (überarbeitet 1987): Atomwaffenfreiheit - Instrument einer anderen Friedenspolitik (vergriffen).
- Nr. 2 Rittberger, Volker / Werbik, Hans 1986: „Gemeinsame Sicherheit“ im Ost-West-Konflikt? - Polyzentrisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa (vergriffen).
- Nr. 3 Wolf, Klaus Dieter / Zürn, Michael 1986: International Regimes und Theorien der internationalen Politik (vergriffen).
- Nr. 4 Rittberger, Volker 1986: “Peace Structures“ through International Organizations and Regimes (vergriffen).
- Nr. 5 Rittberger, Volker / Wolf, Klaus Dieter 1987 (überarbeitet 1988): Problemfelder internationaler Beziehungen aus politologischer Sicht.
- Nr. 6 Efinger, Manfred 1987: Verifikation und Rüstungskontrolle (vergriffen).
- Nr. 7 List, Martin 1988: Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft.
- Nr. 8 Rittberger, Volker / Efinger, Manfred / Mandler, Martin 1988: Confidence- and Security-Building Measures (CSBM): An Evolving East-West Security Regime? (vergriffen).
- Nr. 9 Zürn, Michael 1989: Geschäft und Sicherheit. Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen (vergriffen).
- Nr. 10 Schimmelfennig, Frank 1989: Interventionistische Friedenspolitik in den West-Ost-Beziehungen. Annäherung an eine Strategie zur Förderung von Demokratisierungs- und Entmilitarisierungsprozessen in Osteuropa.
- Nr. 11 Rittberger, Volker / Zürn, Michael 1989: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations - Causes and Consequences of East-West Regimes (vergriffen).
- Nr. 12 Hummel, Hartwig 1990: Sayonara Rüstungsexporte - Die Beschränkung des Rüstungsexports in Japan als friedenspolitisches Modell.
- Nr. 13 Beller, Ekkehard / Efinger, Manfred / Marx, Katja / Mayer, Peter / Zürn, Michael 1990: Die Tübinger Datenbank der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen.
- Nr. 14 Schrogl, Kai-Uwe 1990: Die Begrenzung konventioneller Rüstung in Europa. Ein regimeanalytisches Konfliktmodell.

- Nr. 15 Schwarzer, Gudrun 1990: Weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Konfliktanalyse eines internationalen Umweltproblems (vergriffen).
- aktuell Arbeitsgruppe Friedensforschung 1991 (Hg.): Analysen zum Golf-Krieg (vergriffen).
- Nr. 16 Efinger, Manfred 1991: Rüstungssteuerung und Verifikation in der Zwischenkriegszeit.
- Nr. 17 Breitmeier, Helmut 1992: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda (vergriffen).
- Nr. 18 Weller, Christoph 1992: Feindbilder und ihr Zerfall. Eine Analyse des Einstellungswandels gegenüber der Sowjetunion (vergriffen).
- Nr. 19 Billing, Peter / Kittel, Gabriele / Rittberger, Volker / Schimmelfennig, Frank 1992: State Properties and Foreign Policy. Industrialized Countries and the UNESCO Crisis.
- Nr. 20 Kittel, Gabriele 1993: Demokratische Außenpolitik als Voraussetzung der Friedensfähigkeit von Demokratien. Eine Untersuchung am Beispiel der "war powers" in den USA.
- Nr. 21 Schimmelfennig, Frank 1993: Arms Control and the Dissolution of the Soviet Union. Regime Robustness and International Socialization.
- Nr. 22 Rittberger, Volker 1993: Die Vereinten Nationen: Kristallisationspunkt weltstaatlicher Autorität oder Instrument hegemonialer Mächte? (vergriffen).
- Nr. 23 Schmitz, Hans Peter 1994: Struktureller Konflikt? Die Debatte um die Neue Weltinformations- und -kommunikationsordnung. Neorealistische Hypothesen zum Nord-Süd-Verhältnis.*
- Nr. 24 Kittel, Gabriele / Rittberger, Volker / Schimmelfennig, Frank 1995: Between Loyalty and Exit. Explaining the Foreign Policy of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978-87).*
- Nr. 25 Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker 1996: Justice, Equality, and the Robustness of International Regimes. A Research Design (vergriffen).*
- Nr. 26 Hasenclever, Andreas / Nielebock, Thomas / Schimmelfennig, Frank (Hg.) 1996: Sovereignty, International Democracy and the United Nations.*
- Nr. 27 Schimmelfennig, Frank 1996: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate.*
- Nr. 28 Rittberger, Volker / Schimmelfennig, Frank 1997: Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Realistische Prognosen auf dem Prüfstand. Ein Tübinger Projekt (vergriffen).*

- Nr. 28a Rittberger, Volker / Schimmelfennig, Frank 1997: German Foreign Policy after Unification. A Re-Examination of Realist Prognoses. A Tübingen-Based Project.*
- Nr. 29 Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker 1997: Regimes as Links between States: Three Theoretical Perspectives.*
- Nr. 30 Baumann, Rainer / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 1998: Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik (vergriffen).*
- Nr. 30a Baumann, Rainer / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 1998: Power and Power Politics: Neorealist Foreign Policy Theory and Expectations about German Foreign Policy since Unification.*
- Nr. 31 Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker 1998: Fair Burden-Sharing and the Robustness of International Regimes: The Case of Food Aid.*
- Nr. 32 Breitmeier, Helmut / Rittberger, Volker 1998: Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society.*
- Nr. 33 Bienen, Derk / Freund, Corinna / Rittberger, Volker 1999: Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus.*
- Nr. 33a Bienen, Derk / Freund, Corinna / Rittberger, Volker 1999: Societal Interests, Policy Networks and Foreign Policy: An Outline of Utilitarian-Liberal Foreign Policy Theory.*
- Nr. 34 Boekle, Henning / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 1999: Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie.*
- Nr. 34a Boekle, Henning / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 1999: Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory.*
- Nr. 35 Hasenclever, Andreas / Rittberger, Volker 1999: The Impact of Faith: Does Religion Make a Difference in Political Conflict?*
- Nr. 36 Hasenclever, Andreas / Mayer, Peter / Rittberger, Volker 2000: Is Distributive Justice a Necessary Condition for a High Level of Regime Robustness?*
- Nr. 37 Rittberger, Berthold 2001: Demokratie und Frieden in Europa I – Welche Verfassungsordnung für Europas „erste Gemeinschaft“?*
- Nr. 38 Hasenclever, Andreas 2001: Demokratie und Frieden in Europa II – Europa und der demokratische Frieden.*
- Nr. 39 Reiber, Tatjana 2002: Die Bedeutung der Art der Konfliktbearbeitung für die Befriedung von Bürgerkriegsgesellschaften am Beispiel von Angola und El Salvador.*

- Nr. 40 Mayer, Peter / Rittberger, Volker / Zelli, Fariborz 2003: Risse im Westen? Betrachtungen zum transatlantischen Verhältnis heute.*
- Nr. 40a Mayer, Peter / Rittberger, Volker / Zelli, Fariborz 2003: Cracks in the West? Reflections on the Transatlantic Relationship today (nur online verfügbar).*
- Nr. 41 Rittberger, Volker / Zelli, Fariborz 2003: Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?*
- Nr. 42 Rittberger, Volker / Zelli, Fariborz 2004: Die Internationalisierung der Universität im Lichte ihrer Lehre.*
- Nr. 43 Rieth, Lothar / Zimmer, Melanie 2004: Transnational Corporations and Conflict Prevention: The Impact of Norms on Private Actors.*
- Nr. 44 Binder, Martin 2004: Der Einsatz von Söldnerfirmen durch gewählte Regierungen - eine „Antinomie des Demokratischen Friedens“?*
- Nr. 45 Senghaas, Dieter 2005: Zur Eröffnung des Masterstudiengangs „Friedensforschung und Internationale Politik“. Moderne und Antimoderne angesichts kultureller Globalisierung. Plädoyer für einen zeitgemäßen, jedoch geschichtsbewussten Dialog.*
- Nr. 46 Rittberger, Volker 2005: Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories.*
- Nr. 47 De Juan, Alexander 2006: Vom aggregierten und extrapolierten Weltfrieden – Plädoyer für einen integrierten Ansatz des demokratischen Friedens.*
- Nr. 48 Dembinski, Matthias / Freistein, Katja / Weiffen, Brigitte 2006: Form Characteristics of Regional Security Organizations - The Missing Link in the Explanation of the Democratic Peace.*
- Nr. 49 Zelli, Fariborz 2007: The Provision of Conflicting Public Goods - Incompatibilities among Trade Regimes and Environmental Regimes.*
- Nr. 50 Hörter, Michael 2007: Das ambivalente Konfliktverhalten islamischer Bewegungen. Ein Vergleich zwischen den Khudai Khidmatgars und der Hamas.
- Nr. 51 *Frieden braucht Fachleute* – Dokumentation zum Begleitprogramm der Ausstellung in Tübingen im November 2007.*
- Nr. 52 Rittberger, Volker 2008: Global Governance: From ‘Exclusive’ Executive Multilateralism to Inclusive Multipartite Institutions.*
- Nr. 53 Mutschler, Max Markus 2008: The Learning Principals - Delegation von Agenda-Setting in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.*

* Zum Download verfügbar unter: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/tapliste.htm>