

AIPA 2/2017

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Simon Odrowski

**Europäische Diplomatie: Konkurrenz,
Komplement, Kompensation?**

Der Europäische Auswärtige Dienst aus
deutscher Perspektive



Lehrstuhl Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 2/2017

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Simon Odrowski

**Europäische Diplomatie: Konkurrenz,
Komplement, Kompensation?**

Der Europäische Auswärtige Dienst aus
deutscher Perspektive

ISSN 1611-0072

Lehrstuhl Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Redaktionelle Bearbeitung: Christian Merten

Köln 2017

Abstract

Der Europäische Auswärtige Dienst ist eine bemerkenswerte Institution. Während Außenpolitik untrennbar mit dem Konzept des (National-)Staates verbunden scheint, stellt die Etablierung des im gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa zum ersten Mal genannten, mit dem Vertrag von Lissabon schließlich ins Leben gerufenen Dienst der Europäischen Union den ersten Fall in der Geschichte dar, in dem ein nicht staatlicher Akteur einen eigenen Auswärtigen Dienst mit Delegationen auf der ganzen Welt eingerichtet hat. Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass die Perspektive der die EU konstituierenden Mitgliedstaaten auf den EAD bisher kaum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung gewesen ist. Der vorliegende Beitrag möchte mit der Beleuchtung der aktuellen deutschen Sicht einen ersten Schritt zur Füllung dieser Lücke bieten. Interviews mit Politikern und Ministerialbeamten stellen dabei das Gros der empirischen Grundlage der Arbeit dar, die aufgrund der Forschungslücke inhaltlich explorativ ausgestaltet und breit angelegt ist. Dabei zeigt sich, dass der EAD in der Wahrnehmung der Befragten – sowie in den Ministerien insgesamt und in der Politik teilweise – durchaus eine Rolle spielt. Insbesondere wird von allen Seiten wiederholt auf die Bedeutung der Hohen Vertreterin – als Leiterin des EAD und für die GASP im Allgemeinen – verwiesen. Zudem scheint, dass deutsche Akteure den EAD zwar aus einer europäischen Perspektive betrachten, jedoch die Teilnahme der Bundesrepublik an der Schwerpunktsetzung und (Aus-)Gestaltung des Dienstes befürwortet wird.

Keywords: Europäischer Auswärtiger Dienst, EAD, European External Action Service, EEAS, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, GASP, Diplomatie, Deutschland, Deutsche Außenpolitik

Simon Odrowski

hat Sozialwissenschaften (BSc) und Politikwissenschaft (MA) an der Universität zu Köln studiert. Aktuell absolviert er an der University of Cambridge einen MPhil in International Relations and Politics.

Kontakt: simon.odrowski@gmail.com

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	X
TABELLENVERZEICHNIS.....	XII
1 EINLEITUNG: HINTERGRUND UND KONTEXT.....	1
2 FORSCHUNGSSTAND, -RELEVANZ, -FRAGE UND -METHODE	4
2.1 FORSCHUNGSSTAND UND FORSCHUNGSRELEVANZ.....	4
2.2 FORSCHUNGSFRAGE UND FORSCHUNGSMETHODE	9
2.2.1 <i>Auswahl der Interviewpartner</i>	10
2.2.2 <i>Ausgestaltung der Interviews</i>	13
2.3 AUFBAU DER ANALYSE UND DER ARBEIT	14
3 DER EAD UND DEUTSCHLAND: DIE GRUNDLAGEN	17
3.1 DER EAD AN SICH	18
3.1.1 <i>Personal</i>	19
3.1.2 <i>Aufgaben und Struktur</i>	21
3.2 DEUTSCHLAND UND DER EAD	25
3.2.1 <i>Deutsches Personal im EAD</i>	26
3.2.2 <i>Das Auswärtige Amt und der EAD</i>	29
3.2.3 <i>Das Bundesministerium der Verteidigung und der EAD</i>	32

4 DIE DEUTSCHE PERSPEKTIVE AUF DEN EAD.....	35
4.1 DIE DEUTSCHE POLITIK.....	38
4.1.1 <i>Erste Assoziationen</i>	38
4.1.2 <i>Der EAD an sich</i>	39
4.1.2.1 <i>Wahrnehmung</i>	39
4.1.2.2 <i>Bewertung</i>	45
4.1.2.3 <i>Zukunftsvorstellungen</i>	50
4.1.3 <i>Deutschland und der EAD</i>	59
4.1.3.1 <i>Wahrnehmung</i>	60
4.1.3.2 <i>Bewertung</i>	64
4.1.3.3 <i>Zukunftsvorstellungen</i>	66
4.2 DIE DEUTSCHEN MINISTERIEN.....	68
4.2.1 <i>Erste Assoziationen</i>	69
4.2.2 <i>Der EAD an sich</i>	71
4.2.2.1 <i>Wahrnehmung</i>	72
4.2.2.2 <i>Bewertung</i>	78
4.2.2.3 <i>Zukunftsvorstellungen</i>	85
4.2.3 <i>Deutschland und der EAD</i>	90
4.2.3.1 <i>Wahrnehmung</i>	90
4.2.3.2 <i>Bewertung</i>	94
4.2.3.3 <i>Zukunftsvorstellungen</i>	98

5 RESÜMEE UND AUSBLICK.....	102
5.1 RESÜMEE: ERGEBNISSE UND FAZIT	104
5.1.1 <i>Die deutsche Politik</i>	105
5.1.2 <i>Die deutschen Ministerien</i>	107
5.1.3 <i>Fazit</i>	110
5.2 AUSBLICK: KONTEXT UND ZUKÜNFTIGE FORSCHUNG	111
5.2.1 <i>Abschließende Anmerkungen der Interviewpartner</i>	112
5.2.2 <i>Normative Relevanz und zukünftige Forschung</i>	113
LITERATURVERZEICHNIS.....	116

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AD	Verwaltungsrat (<i>administrator</i>)
ANS	Abgeordneter nationaler Sachverständiger (= SNE)
Art.	Artikel
AST	Assistent
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CMPD	Krisenbewältigung und Planung (Crisis Management and Planning)
COREU	Telexnetz der europäischen Korrespondenten (Corespondance Européenne)
CPCC	Ziviler Planungs- und Durchführungsstab (Civilian Planning and Conduct Capability)
DG DEVCO	Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (früher: Entwicklung und Kooperation – EuropeAid bzw. <i>Development and Cooperation – EuropeAid</i>)
DG RELEX	Generaldirektion Außenbeziehungen (<i>Direction générale des relations extérieures</i>)
DG TRADE	Generaldirektion Handel (Directorate-General Trade)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst (= EEAS)
EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst (European External Action Service) (= EAD)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EU	Europäische Union
EUAM	European Union Advisory Mission
EU-KOR	Europäischer Korrespondent

EUMC	Militärausschuss der Europäischen Union (European Union Military Committee)
EUMS	Militärstab der Europäischen Union (European Union Military Staff)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IB	Internationale Beziehungen
INTCEN	Intelligence Analysis Centre
MdB	Mitglied des Bundestages
MEP	Mitglied des Europäischen Parlamentes
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags (North Atlantic Treaty Organization)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SECPOL	Sicherheitspolitik und Krisenprävention (Security Policy and Conflict Prevention)
SITCEN	Joint Situation Centre
SNE	Seconded national expert (= ANS)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TTIP	Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Interviews	10
Tabelle 2: Frage- und Analysekatogorien und dazugehörige Kapitel der Arbeit.....	16
Tabelle 3: Deutsche Mitarbeiter im EAD nach institutioneller Herkunft und Einsatzort.....	28
Tabelle 4: Themen der Analyse	37

1 Einleitung: Hintergrund und Kontext

Now on this, on this notorious statement, “does Europe have a single telephone number”, [...] I’m not sure I actually said it, but, it’s a good statement, so why not take credit for it (Kissinger, zit. n. Cody 2012).

Der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht, mit dem die Europäische Union begründet wurde, ist in vielerlei Hinsicht ein bemerkenswertes Schriftstück. Weniger als 50 Jahre nach Ende eines Krieges, der den europäischen Kontinent in weiten Teilen in Schutt und Asche gelegt hatte, spricht der offiziell Vertrag über die Europäische Union (EUV) genannte Kontrakt nunmehr von einer „Unionsbürgerschaft“, die allen Bürgern eines EU-Mitgliedstaates automatisch neben ihrer Staatsbürgerschaft zuteilwird (EUV 1993: Art. 8). Außerdem sieht er die Einführung einer Gemeinschaftswährung vor (EUV 1993: Art. B) vor. Damit sind zwei traditionell und genuin *nationalstaatliche* Politikbereiche genannt, die sich nach dem neuen Vertrag jedoch nunmehr auf den gesamten „Staatenverbund“ (BVerfG 1993) erstrecken sollen. Insofern die europäische Integration von Beginn an auf die gemeinschaftliche Behandlung von *das Innere* von Staaten betreffende Bereiche abzielte, stehen diese Schritte trotz aller Neuartigkeit allerdings auch in einer Kontinuität paneuropäischer Politik, die mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 begonnen hatte.

Dem gegenüber waren jedoch von Beginn an insbesondere jene Domänen bei der Integration des Kontinents weitestgehend außenvorgeblieben worden, welche das Handeln der Mitgliedstaaten *nach Außen* betraf, beziehungsweise entsprechende Versuche der Vergemeinschaftung gescheitert. Mit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung 1954 verloren der damals in Planung befindliche europäische Verfassungsentwurf und somit das Ziel einer die EGKS und die EVG integrierenden und darüber hinaus auch die *Außenpolitik* umfassenden Europäischen Politische Gemeinschaft das Fundament (Weidenfeld 2011: 14–15).

Nachvollziehbar wird die französische Entscheidung, betrachtet man die Semantik des Begriffs *Außenpolitik*, die auf jenes vom „Innen“ respektive „uns“ Abzugrenzendes abzielt, sowie die Tatsache, dass erst die Herausbildung souveräner (National-)Staaten „zur Entwicklung von Außenpolitik in ihrer modernen Form beigetragen [hat]“ (Hellmann et al. 2014: 26–29). Insofern ist „Außenpolitik [...] die inhaltliche Ausformung und organisatorische Steuerung der Beziehungen einer [solchen] *staatlich verfassten* Gesellschaft zu ihrer Umwelt“ (Jäger und Beckmann 2012: 19, eigene Hervorhebung). Außenpolitik ist daher nicht nur symptomatisch für einen souveränen Staat, sondern konstituiert diesen in gewissem Grade mit (vgl. auch Adler-Nissens 2013a: 186–187). Nicht nur ist Außenpolitik insoweit immer dann wahrscheinlich, wenn ein Staat formal souverän ist (Hill 2003: 31), sondern es stellt sich die berechtigte Frage: Was wäre ein Staat ohne Außenpolitik? Abhängige politische Konstrukte wie die britischen Überseegebiete etwa, die nahezu alle inneren Angelegenheiten selbst regeln und meist über ein eigenes, vom Vereinigten Königreich unabhängiges Rechtssystem verfügen, haben keine selbstständige Außen- und Verteidigungspolitik, die für sie stattdessen aus London bestimmt wird. Insofern werden sie zwar als *autonom* charakterisiert, sind aber eben *nicht souverän*. Im Lichte dieser Überlegungen ist es nun wenig verwunderlich, dass ein ganz besonders auf die Stärkung der eigenen Existenz *als souveräner Nationalstaat* bedachtes Frankreich diesen ersten Schritt Mitte der 1950er Jahre in Richtung einer gemeinsamen Politik *nach außen* – und nicht mehr nur *nach innen* – ablehnte (Gavin 2009).

Wenngleich der ehemalige Außenminister der Vereinigten Staaten von Amerika Henry Kissinger offenbar unsicher ist, ob er jemals eine entsprechende Äußerung getätigt hat (siehe Eingangszitat), stellte die Herausbildung West- und Mitteleuropas als wirtschaftliche Macht ohne umfassende Außenpolitik – und somit ohne einen damit in der Regel korrespondierenden bürokratischen Unterbau – nicht nur die Europäischen Gemeinschaften selbst vor Probleme, sondern auch die übrigen Akteure der internationalen Politik, denen eine *Telefonnummer* für dieses integrative Konstrukt fehlte. Daher verständlich, vor dem Hintergrund der vollzogenen Über-

legungen hinsichtlich der konstitutiven Relevanz von Außenpolitik für souveräne Staaten aber eben doch sicherlich bemerkenswert, gaben die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Maastricht ihrer neu gegründeten Union, die kein souveräner Staat sein soll und keine Konföderation, geschweige denn Bundesstaat ist, zusätzlich zu den genannten, *das Innere* betreffende Neuerungen auch eine *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP)¹ (EUV 1993: Art. B, J).

Noch weitere sechs Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages hat es jedoch gedauert, bis mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein diesen Politikbereich vertretendes Amt geschaffen wurde. Doch so selbstverständlich wie jeder Außenminister eines Staates ein Außenministerium zu seiner Unterstützung zur Verfügung hat, wurde, der hybriden Natur und Arbeitsweise der EU entsprechend, keine dem Hohen Vertreter zuarbeitende Bürokratie geschaffen. Stattdessen unterstützten ihn insbesondere das Generalsekretariat des Rates, dem er von da an in Personalunion vorstand, und die Generaldirektion Außenbeziehungen (*Direction générale des relations extérieures*, DG RELEX) mit ihren zahlreichen EU-Delegationen (EUV 1999: Art. 18, 207(2)). Erst erneute zehn Jahre später wurde im Rahmen der Umbenennung Amtes in Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und dessen Zusammenlegung mit der Rolle des damals noch existierenden Kommissars für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik² mit dem Vertrag von Lissabon der EUV dahingehend erweitert: „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen *Europäischen Auswärtigen Dienst*“ (EUV 2016: Art. 27(3), eigene Hervorhebung), der am 1. Dezember 2010 schließlich gegründet wurde.³

¹ Im weiteren Text erfolgt die Verwendung von einigen Namen und deren Abkürzungen aus stilistischen Gründen abwechselnd.

² Die Zusammenlegung dieser Ämter wurde von der deutschen Delegation bereits 2002/2003 in den Europäischen Verfassungskonvent eingebracht und in dem Titel des entsprechenden Dokuments des deutschen Diplomaten Gunter Pleuger „double hat“ genannt (Pleuger 2002). Nach dem Scheitern des Vertrages über eine Verfassung für Europa am *Nein* der Franzosen und Niederländer wurde diese Idee jedoch in den Vertrag von Lissabon übernommen (siehe auch Kapitel 4.1.2.3).

³ Im Folgenden wird dem Gebrauch in Literatur und Praxis entsprechend für beide Ämter die abgekürzte Variante *Hoher Vertreter* genutzt. Soweit auf das Amt per se Bezug genommen wird, wird korrespondierend zu den Verträgen die grammatikalisch maskuline Begrifflichkeit verwendet.

2 Forschungsstand, -relevanz, -frage und -methode

Ihrer besonderen Stellung entsprechend und durch zahlreiche Entwicklungen der 1990er Jahre und ebenso nach 2000 – aktuell etwa die Krise in und um die Ukraine seit 2014 und die sogenannte Flüchtlingskrise in Europa – verständlich, war und ist die GASP in mannigfacher Hinsicht Gegenstand insbesondere akademischer Betrachtung⁴, ebenso die mit dem Gipfel des Europäischen Rates in Köln 1999 als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik begründete und der GASP zugeordnete spezielle Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)⁵. Grundsätzlich kann auch nicht behauptet werden, dass der bürokratischen Manifestierung dieser Politiken, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), keine Aufmerksamkeit zukommen würde, sind die wissenschaftlichen Publikationen zu diesem doch zahlreich (vgl. Kapitel 2.1). Hinsichtlich der Schwerpunktsetzung derselben konstatiert Adler-Nissen (2015: 17) in dem bisher umfassendsten und aktuellsten Werk zum EAD – dem Sammelband *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (Spence und Bátor 2015a) – jedoch eine eingeschränkte wissenschaftliche Betrachtung desselben: „In fact, for the majority of contributors to EEAS [European External Action Service] scholarship, the most important aim has been to identify the challenges facing the EEAS in terms of realising particular policy objectives rather than conceptualising its basic nature.“

2.1 Forschungsstand und Forschungsrelevanz

Einen beachtlichen Teil der Literatur stellen daher solche Veröffentlichungen dar, welche die Rolle oder (Aus-)Wirkungen des EAD auf die GASP und ihre politische

Aufgrund der Tatsache, dass im hier relevanten Untersuchungszeitraum ab 2010, ergo seit der Etablierung des Dienstes, nur Frauen – Catherine Ashton sowie Federica Mogherini – das Amt innehatten, ist in den entsprechenden Kontexten jedoch abweichend sinnvollerweise von der *Hohen Vertreterin* die Rede.

⁴ Vgl. hierzu etwa Algieri 2010; Cameron 2012; Fröhlich 2014; Koutrakos 2011, Müller-Brandeck-Bocquet und Rüger 2015, Smith 2014.

⁵ Vgl. hierzu etwa vgl. etwa Diedrichs 2012; Chappell et al. 2016; Kaim 2007; Kurowska und Breuer 2012; Larivé 2016; von Ondarza 2014.

wie institutionelle Konsistenz wie Kohärenz umfassender⁶ oder bei speziellen Politiken, Aufgaben oder Krisen⁷ beleuchten. Darüber hinaus sind neben Fragen der inter-institutionellen Relation und Balance zwischen dem EAD und anderen Institutionen⁸ auch solche nach Herausforderungen für den EAD⁹ Gegenstand von Analysen. Außerdem wurden einige Untersuchungen zu Einstellungen des Personals des Dienstes und Möglichkeiten des (diplomatischen) Trainings desselben vorgenommen¹⁰. Im Wesentlichen verbleibt die akademische Auseinandersetzung mit dem EAD daher *innerhalb* der EU und greift in der Regel klassische Fragen der Europaforschung auf.

Dem gegenüber bleibt, wie Adler-Nissen treffend feststellt, die Erforschung der grundsätzlichen Konzeptualisierung des Dienstes weitestgehend aus. Die in diesem Kontext der Frage nach der Natur des EAD essenzielle Frage ist, welche *Intention* die EU-Mitgliedstaaten, die als „Herren der Verträge“ (BVerfG 1993; Wessels 2016: 124) alleinige Entscheider über den Aufbau des administrativen wie politischen Systems der EU sind, bei der Etablierung beziehungsweise beim Betreiben des Dienstes haben. Ausnahmen hierzu bilden Pilegaard und Kluth (2011, 2012), die neorealistische Annahmen zu den Beweggründen der Mitglieder zu bestätigen suchen. Noch weiter gefasst kann festgehalten werden, dass die *Perspektive der Mitgliedstaaten auf den EAD im Allgemeinen* kaum Gegenstand von Analysen ist. Dies bestätigt die allgemeine Beobachtung, dass grundsätzlich die Politik der Nationalstaaten bezüglich und im Rahmen der GASP nur in geringem Umfang Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung sind, „obwohl gerade in diesem Bereich die Rolle der Mitgliedstaaten wesentlich bedeutsamer ist als in den meisten anderen Politikfeldern der EU“ (Fröhlich 2014: 17).

⁶ Vgl. hierzu etwa Bahr-Vollrath 2014; Berger 2012; Bicchi 2012; Ciceo 2012; Duke 2012a, 2013; Hadfield und Fiott 2013; Koehler 2010; Reynaert 2012.

⁷ Vgl. hierzu etwa Bartelt 2012; Engelbrekt 2012; Furness 2012; Papagianni 2013; Smith 2013; Vanhooacker und Pomorska 2013; Whitman und Juncos 2012, 2013; Zwolski 2011, 2012.

⁸ Vgl. hierzu etwa Erkelens und Blockmans 2012; Raube 2012; Tannous 2012, 2013; Wisniewski 2013.

⁹ Vgl. hierzu etwa Drieskens 2012; Juncos und Pomorska 2013; Petrov et al. 2012.

¹⁰ Vgl. hierzu etwa Adler-Nissen 2013b; Duke 2012b; Frattini 2010; Spence 2012.

Noch verwunderlicher als in anderen Fällen erscheint ein derartiger Verzicht auf eine eher von den Internationalen Beziehungen (IB) inspirierte Forschung jedoch besonders in diesem Falle, weil – in Korrespondenz mit dem in der Einleitung thematisierten Verhältnis von Außenpolitik und staatlicher Souveränität – mit dem Bereich der Diplomatie eine Kernaufgabe, gar Privileg souveräner Staaten durch die europäische Integration berührt wird (Wouters und Duquet 2012: 33). Tatsächlich stellt der EAD den ersten Fall in der Geschichte dar, in dem ein nicht (national-)staatlicher Akteur einen diplomatischen Dienst eingerichtet hat (Petrov et al. 2012): „The EU is thus clearly a diplomatic actor, though in fact it challenges traditional conceptions of diplomacy“ (Spence und Bátorá 2015b: 1). Vor diesem Hintergrund des dargelegten, besonderen Verhältnisses von Außenpolitik und Souveränität eines Staates ist auch Adler-Nissens (2013a: 186–187) Bemerkung an anderer Stelle bemerkenswert: „Diplomacy is one of the ways in which states manifest their sovereignty. [...] The new diplomatic body challenges national diplomacy as the representation of the voice of the sovereign state.“ Diese ungewöhnliche Situation wird auch von der nicht umfassenden, aber immerhin mehrfachen Betrachtung aus dem Blickwinkel der Europa- (De Baere und Wessel 2015; Wessel und van Vooren 2013) und Völkerrechtskunde (Wouters und Duquet 2012, 2015) reflektiert.

Mit Blick auf die Perspektive der Mitgliedstaaten, konkret der nationalen Außenministerien, auf den EAD steuerten aus politologischer Sicht Balfour und Raik (2015) zu dem oben genannten jüngsten Sammelband ein Kapitel über nationale Anpassungen an die europäische Diplomatie bei. Zudem veröffentlichten sie selbst einen auf einem mehrere Beiträge umfassenden Paper (Balfour und Raik 2013) basierenden zweiten Sammelband, der sich explizit mit dem Verhältnis zahlreicher nationaler Außenministerien mit dem EAD befasst (Balfour et al. 2015). Auch wenn damit ein erster gröberer, zwar sehr wertvoller Blick auf die Mitgliedstaaten und ihr Verhältnis zum EAD geworfen wird, ist dieser noch sehr breit gefächert und aufgrund dessen naturgemäß in seiner inhaltlichen wie analytischen Tiefe doch sehr eingeschränkt. Und wie stark limitiert die Auseinandersetzung mit dem

Verhältnis einzelner Mitgliedstaaten mit dem EAD ist, zeigt sich an der Tatsache, dass sich die Publikationen zum Verhältnis des Auswärtigen Amtes (AA) zum europäischen Dienst im Wesentlichen auf die beiden Beiträge von Cornelius Adebahr (2013, 2015) in den beiden genannten Publikationen von Balfour und Raik (2013) respektive Balfour et al. (2015) sowie zur Perspektive Deutschlands auf den EAD im Allgemeinen auf eine Analyse der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik von Müller und Rappold (2012) beschränken. Dabei konstatieren letztere – eingedenk des oben erwähnten grundsätzlich angenommenen Monopols von souveränen Nationalstaaten auf Diplomatie zutreffend –, dass der EAD „[p]otenziell [...] eine Revolution für die Diplomatie der Nationalstaaten [bedeutet] – und gerade deshalb lohnt es sich sehr viel grundsätzlicher als bisher über seine Rolle und sein Verhältnis zu den nationalen Außenämtern nachzudenken und zu streiten“ (Müller und Rappold 2012: 10).

Noch interessanter – und in normativer Perspektive sicherlich: dringlicher – wird die Betrachtung dieser *Revolution*, bedenkt man Deutschlands gerade in den letzten Jahren öffentlich wie akademisch intensiv diskutierte, stärker werdende oder gar mächtige politische und wirtschaftliche Position in Europa, gerade angesichts der Finanz-, dann Wirtschafts- sowie schließlich Staatsschulden- und Euro-Krise (vgl. Hellmann 2013; Janning 2016; Schönberger 2012). Diese ist von Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft unausweichlich, wenngleich widerwillig, durchaus eingenommen worden (Paterson 2011: 73), sodass das Land in jüngster Zeit gerne als *Hegemon* – wenn auch als *widerwilliger* oder *zaghafter* (Bulmer und Paterson 2013; Paterson 2011; Schönberger 2012), *eingebetteter* (Crawford 2007, 2015) sowie *uneingestander* (Crawford 2015; Schönberger 2012) Hegemon – charakterisiert wird, dessen Agieren unter anderem von Machtpolitik getrieben werde (Maull 2007). Gleichzeitig zu diesem regionalen Machtzuwachs schrumpft Deutschlands – wie Europas – relativer Einfluss in der Welt allerdings merklich (Maull 2014: 7).

Parallel dazu und wohl nicht zufällig ist mit der Forderung des ehemaligen Bundespräsidenten Joachim Gauck bei seiner viel zitierten Rede zur Eröffnung der

50. Münchner Sicherheitskonferenz 2014, Deutschlands Außenpolitik müsse „früher, entschiedener und substantieller“ (Gauck 2014: 118) sein, eine breite politische wie (politik-)wissenschaftliche Diskussion um die beobachtete und gewünschte Ausrichtung der Außenpolitik eines mächtigeren und daher in Verantwortung stehenden Deutschlands angetreten worden.¹¹ Es wird gar argumentiert, die Rede Gaucks so wie jene der Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen (2014) und des ehemaligen Außenministers Frank-Walter Steinmeier (2014) auf derselben Sicherheitskonferenz seien Teil einer „konzertierten Diskursoffensive“, deren Kern das – unter Beteiligung zahlreicher außen- und sicherheitspolitisch engagierter Mitglieder des Bundestages (MdB) entwickelte – Strategiepapier *Neue Macht, Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch* der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund of the United States (2013) sei (Roos und Rungius 2016: 40; vgl. auch Misselwitz 2014: 52).

Im Rahmen dieser Argumentationslinie wird sogar versucht, den Beweis zu führen, die Außenpolitik dieses mächtigeren Deutschlands verlasse zumindest sprachlich immer mehr das einstige Selbstverständnis einer auf Kooperation, auf das Primat von ökonomischen vor militärischen Mitteln zur Erreichung nationaler Ziele sowie auf die Bereitschaft zur Supranationalität eingestellten „Zivilmacht“ (Maull 1990: 92–93, vgl. auch 1992), „um eine Weltsicht zu zeichnen, die von Bedrohung, Sicherheitserwägungen, Machtpolitik, systemischen Zwängen und wechselnden Bündnissen geprägt sei“ (Roos und Rungius 2016: 74). Und nicht zuletzt griechische Medien verzichteten angesichts der als unterjochend und dominant wahrgenommenen Europapolitik Deutschlands nicht auf Vergleiche mit dem Dritten Reich – und Angela Merkels mit Adolf Hitler. Im März 2015 stellte auch *Der Spiegel* die

¹¹ Die besondere Aktualität und Relevanz der für die hier vorliegende Arbeit bedeutenden Frage nach Intentionen, Interessen, Präferenzen und Antrieben Deutschlands wird unter dem Schlagwort einer *neuen deutschen Außenpolitik* geführt. Reflektiert wird das große Interesse an der Debatte unter anderem durch (Sonder-)Hefte mehrerer führender, deutscher wissenschaftlicher Zeitschriften mit Schwerpunkt IB und Außenpolitik, so der *WeltTrends* (WeltTrends und Instytut Zachodni 2014), der *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)* (Hellmann et al. 2015) sowie der *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* (bpb 2016). Weitere Publikationen in diesem Kontext sind neben zahlreichen weiteren etwa Kundnani (2014), Münkler (2015) sowie Roos und Rungius (2016).

Frage nach der in Europa erneut wahrgenommenen „German Übermacht“, indem er Merkel – ironisierend, jedoch bildlich – vor einer Reihe Nazi-Offiziere darstellte (Brinkbäumer 2015). Und die *deutsche Frage* – die Frage nach dem Umgang mit einem (mächtigen) Deutschland im Herzen Europas –, so nicht wenige Beobachter (vgl. Kundnani 2014; Simms 2014: 528–529; Simms und Zeeb 2016: 35–51), scheint zurückgekommen.

2.2 Forschungsfrage und Forschungsmethode

Dieses Spannungsverhältnis zwischen schwindendem Einfluss in der Welt und steigendem Einfluss Deutschlands in Europa, zudem das Neuartige, gar Revolutionäre des außenpolitischen Akteurs Europäischer Auswärtiger Dienst und schließlich die oben beschriebene Forschungslücke sollen Anlass für die hier untersuchte und im Folgenden weiter explizierte Forschungsfrage sein: *Wie ist die Perspektive Deutschlands auf den Europäischen Auswärtigen Dienst?* Dabei ist nicht zuletzt die Frage zu beleuchten, wie und als was der Dienst von deutscher Seite aus gesehen wird: *als Konkurrenz, Komplement oder Kompensation nationaler Strukturen?*

Die Betrachtung soll dabei aufgrund der bisher stark limitiert vorliegenden Forschungsbefunde explorativer Natur sein und in einem breiten Winkel erfolgen. Das bedeutet einerseits, dass die Sichtweise sowohl der politischen Sphäre als auch der Blick der beiden entscheidenden, mit dem EAD befassten Ministerien auf deutscher Seite – dem Auswärtigen Amt sowie dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) – Gegenstand der Analyse sein sollen. Andererseits sollen neben der Frage nach der bloßen *Wahrnehmung* des EAD durch die entsprechenden Akteure aufgrund der beschriebenen Relevanz des Forschungsfeldes auch die *Bewertung* des EAD sowie *Zukunftsvorstellungen* für diesen mit in die Untersuchung einbezogen werden. Gleichwohl außerdem vorhandene Primärquellen und die – aufgrund der eingeschränkten Forschung sehr begrenzte – Sekundärliteratur mit in die Analyse einbezogen werden, stellen sieben teilstrukturierte Interviews mit Vertretern des

Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, des AA und des BMVg die Datengrundlage und somit den Kern der Analyse dar (vgl. Tab. 1).¹²

Tabelle 1: Übersicht Interviews

	Name	Funktion	Datum	Ort
1	Dr. Rolf Mützenich	Stellv. Mitglied (SPD) im Auswärtigen Ausschuss	18. Januar 2016	Köln
2	Stefan Liebich	Obmann (Die Linke) im Auswärtigen Ausschuss	18. Februar 2016	Berlin
3	Dr. Frithjof Schmidt	Mitglied (Bündnis 90/Die Grünen) im Auswärtigen Ausschuss	8. März 2016	Bochum
4		Mitarbeiter im Auswärtigen Amt		
5		Mitarbeiter im Auswärtigen Amt		
6		Mitarbeiter im Auswärtigen Amt		
7		Mitarbeiter im Bundesministerium der Verteidigung		

2.2.1 Auswahl der Interviewpartner

Wie ganz grundsätzlich in der Politikwissenschaft, gilt auch in diesem Falle, dass „sich die Auswahl der Gesprächspartner vergleichsweise unkompliziert aus der Fragestellung [ergibt]“, das heißt, „welche kollektiven Akteure (z. B. Parteien, Inte-

¹² Bei Verweis auf die Aussagen der Vertreter der Ministerien werden zur Anonymitätssicherung für diese die maskulinen Begrifflichkeiten (Interviewter, Befragter, Interviewpartner, Gesprächspartner, Mitarbeiter, Beamter) verwendet, obwohl Personen beider Geschlechter befragt wurden.

ressenverbände, Ministerialverwaltungen) vermutlich relevante Informationen über den Forschungsgegenstand besitzen“ (Hildebrandt 2015: 242). Dass die Befragten die *deutsche Perspektive* wiedergeben können sollten, ergibt sich schon aus dem zweiten Teil des Titels der Arbeit sowie aus der Forschungsfrage, während die institutionelle Herkunft einer darüber hinaus gehenden Herleitung bedarf.

Die Frage nach der deutschen Perspektive auf den EAD gewinnt gerade dadurch an Relevanz, wenn die unmittelbar für Entscheidungen zuständigen oder in die Kooperationsprozesse mit der supranationalen Ebene eingebundenen Personen gehört werden. Aufgrund dessen ergeben sich für die hier beabsichtigte Analyse sinnvollerweise – zumindest in erster Linie – Gesprächspartner aus der deutschen Bundespolitik sowie den Bundesministerien.

Soll der Blick der deutschen Politik auf den Europäischen Auswärtigen Dienst – oder ein beliebiges anderes Thema der europäischen Integration – geworfen werden, erscheint der Bundestag respektive die diesen konstituierenden MdB insofern am relevantesten, als dass dieser als Parlament doch dasjenige Organ ist, welches nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland „durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte [an die EU] übertragen“ darf (GG 2014: Art. 23(1)) und somit letztlich über das grundsätzliche Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union in jeglicher Hinsicht entscheidet. Ob der Tatsache, dass die praktische Arbeit und teilweise auch Entscheidungsfindung des deutschen Parlaments in ressortspezifischen Ausschüssen erfolgt, ist es gleichwohl für den Erkenntnisgewinn einer Analyse zielführend, im konkreten Fall den – nach dem Grundgesetz vorgeschriebenen (GG 2014: Art. 45a(1)) – sich mit außenpolitischen Fragestellungen beschäftigenden Auswärtigen Ausschuss zu betrachten.

Um dabei verschiedene politische Perspektiven einzubeziehen und ein möglichst breites Bild vom Blick der deutschen Politik auf den Europäischen Auswärtigen Dienst zu erhalten, wurden Gesprächspartner verschiedener Parteien befragt. In Korrespondenz mit der entsprechenden aktuellen Funktion, vorher besetzten Posten und der jeweiligen Schwerpunkte der fachlichen Expertise ist innerhalb be-

stimmter Politikfelder der Grad des Fachwissens und der Einblicke einzelner Politiker in einzelne Themen – verständlicherweise – unterschiedlich. Wegen des aufgrund der bisherigen Forschungslücke explorativen Charakters dieser Analyse ist gerade deshalb bewusst nicht nach etwaigen EAD-Experten gesucht worden.

Bezüglich der Relevanz bestimmter Bundesministerien für die Forschungsfrage ergibt sich klar, dass in erster Linie Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes von Bedeutung sind. Denn trotz der sich verstärkt herausgebildeten beziehungsweise herausbildenden Verteilung außenpolitischer Zuständigkeiten auf verschiedene Ministerien (Regelsberger 2005: 133–134), nicht zuletzt durch sich über die vergangenen Jahrzehnte verstärkenden transnationalen wie internationalen Interdependenzen, „gilt in der Regierungspraxis aber nach wie vor, dass das Auswärtige Amt eine Vorrangstellung [in der Außenpolitik] einnimmt“ (Hellmann et al. 2014: 50). Dabei betreibt das Auswärtige Amt in doppelter Hinsicht Außenpolitik, insofern es in diesem konkreten Falle gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der EU als auch Drittstaaten agiert, wie an der im nächsten Kapitel (3.2.2) näher erläuterten, primären rechtlichen und praktischen Zuständigkeit des AA für die Kooperation mit dem EAD ersichtlich ist. Darüber hinaus wurde ein Mitarbeiter des BMVg interviewt, da die GSVP-Strukturen vollständig beim EAD angesiedelt sind, während etwa andere Bereiche mit einer (signifikanten) außenpolitischen Dimension bei der Kommission verblieben sind, so etwa der Bereich Handel vollständig oder das Feld der Entwicklungspolitik zu einem erheblichen Teil (vgl. Kapitel 3.1.2).

Während, wie dargelegt, sehr knappe Beleuchtungen der Sichtweise des AA auf den Europäischen Auswärtigen Dienst vorliegen, erhebt diese Arbeit vor dem Hintergrund der so selektierten Akteure nicht nur den Anspruch, diese Ergebnisse zum Blickwinkel des Auswärtigen Amtes zu ergänzen und zu vertiefen, sondern auch um die – trotz der Ansiedlung der europäischen militär- und verteidigungspolitischen Strukturen beim EAD – bisher *vollständig ausgebliebene* Betrachtung der Perspektive des BMVg zu erweitern. Auch die Untersuchung der Sicht der politischen Sphäre Deutschlands auf den Europäischen Auswärtigen Dienst ist, wie er-

läutert, bisher im Grunde nicht betrachtet und insbesondere nicht mithilfe von Interviews oder der Erhebung von Primärdaten vollzogen worden, sodass auch hinsichtlich dieser Dimension der bisherige Forschungsstand erst substantiiert werden muss.

2.2.2 Ausgestaltung der Interviews

Wie anhand der erläuterten Auswahl der Befragten ersichtlich, handelt es sich bei den für diese Arbeit durchgeführten Gesprächen um *Experteninterviews*, wobei „das Expertenwissen in einem gewissen Sinn von der Person gelöst werden kann“, doch die Arbeit sich gerade die Tatsache zunutze macht, dass „auch in Experteninterviews subjektive Deutungen gefunden werden“ (Helfferich 2014: 571; vgl. auch Hildebrandt 2015). Gerade bei den befragten Politikern wurde nicht nur nicht angenommen, dass die Äußerungen insofern generalisiert werden könnten, als dass sie als stellvertretend für alle MdB gesehen werden sollen, sondern es wurde teilweise darüber hinaus spezifisch nach der individuellen Meinung der Interviewpartner gefragt. Eingedenk der politischen Sphäre im Allgemeinen respektive des Bundestages im Speziellen als Räume von Aushandlungsprozessen ganz unterschiedlicher Meinungen, Präferenzen, Interessen, Ansichten und Werte erscheint eine derartige Nachforschung nach individuellen Perspektiven nicht nur sinnvoll, sondern gar geboten. Die Auswahl mehrerer Gesprächspartner erscheint dabei aber zugleich als Möglichkeit, etwaige Unzulänglichkeiten, ausbleibende Informationen oder verzerrte Darstellungen zu kompensieren: „What one person has forgotten, another will often remember, and interviewees differ as to how thoughtful, articulate, knowledgeable, or open they are“ (Rubin und Rubin 2012: 63).

Vor dem Hintergrund einer konkreten Forschungsfrage basierten die (Experten-)Interviews, die auch allgemein in der Regel als Leitfadeninterviews ausgestaltet werden (Helfferich 2014: 571), auf Leitfäden, deren Erstellung „dem Prinzip ‚So offen wie möglich, so strukturierend wie nötig‘“ (Helfferich 2014: 560) gefolgt ist. Anstelle einer vollkommen invariablen, erkenntnishemmenden Verfolgung des Leitfadens während des Interviews wurde den Befragten stets die Freiheit gewährt, über

die Fragen hinaus ihr Wissen und ihre Einblicke zu gewinnen, die nicht selten erst zu den eigentlich im Fokus stehenden Themen geführt haben; eine Variabilität der Reihenfolge war daher selbstverständlich und teilweise den natürlichen Gesprächsverläufen, die entscheidend für einen Erkenntnisgewinn sind, geschuldet. Für die Darstellung innerhalb der Analyse dieser Arbeit wurden die Erkenntnisse jedoch, unabhängig vom Gesprächsverlauf, nach der folgend dargestellten Gruppierung geordnet.

2.3 Aufbau der Analyse und der Arbeit

Im folgenden Kapitel (3) wird zunächst ein Blick auf den EAD an sich geworfen und dieser in seinen wesentlichen Merkmalen und Strukturen knapp vorgestellt (Kapitel 3.1). Im Rahmen dessen werden auch die Erkenntnisse aus den Antworten auf die Fragen an die Gesprächspartner aus den beiden Ministerien vorgestellt (Kapitel 3.2), die sich auf administrative, personelle und prozedurale Fragen des Verhältnisses der jeweiligen Institution mit dem EAD erstrecken. Diese Präsentation dient nicht nur als Basis und Hintergrundwissen für die Analyse. Aufgrund der Tatsache, dass ein Großteil der dort dargelegten Informationen nicht öffentlich über Publikationen zugänglich ist, sondern vielmehr der Befragung involvierter Personen bedurfte, stellt dieses Kapitel bereits den Beginn der Analyse dar, auf welche diese Arbeit abzielt.

Das Gros der Analyse folgt sodann im darauffolgenden Kapitel (4). Dem Anspruch der Arbeit entsprechend wurden die Interviewten, nachdem zunächst nach ihrer ersten intuitiven, von weiteren Fragen unbeeinflussten Assoziation mit dem EAD gefragt wurde, zu ihrer 1) Wahrnehmung, 2) Bewertung sowie 3) Zukunftsvorstellungen bezüglich des Dienstes befragt. Die Frage nach der Wahrnehmung der Interviewpartner kann in mehrerer Hinsicht Aufschluss im Hinblick auf die Forschungsfrage geben: *Erstens* kann so eruiert werden, inwiefern eine Wahrnehmung des Gegenstandes, also des EAD und Deutschlands Verhältnis zu diesem, überhaupt besteht. *Zweitens* kann dies dabei helfen zu verstehen, welche Aspekte

des Dienstes und des Verhältnisses Deutschlands und des EAD zueinander wahrgenommen und wie diese perzipiert werden. *Drittens* kann die Frage nach der Perzeption auch mittelbar Einblicke in die Sichtweise anderer Akteure als jener der Gesprächspartner geben, indem die Interviewten diese gegebenenfalls direkt oder indirekt wiedergeben.

Die zweite Kategorie – Bewertung – zielt darauf ab herauszufinden, inwiefern die Befragten die von ihnen beobachteten Verhältnisse für gut oder richtig beziehungsweise schlecht oder falsch befinden. Zwar mögen diese Bewertungen schon Alternativvorschläge, Wünsche oder Ideen über divergierende Umsetzungen des Dienstes oder des Verhältnisses desselben zu Deutschland implizieren, doch ist dies nicht für eine Bewertung zwangsläufig notwendig. So könnte zum Beispiel eine negative Bewertung ohne die Idee eines Verbesserungsvorschlages durchaus erfolgen. Insofern ist es wichtig, diese von der dritten Kategorie – Zukunftsvorstellungen – zu unterscheiden. Diese dient schließlich zur Beleuchtung der Ideen oder Vorstellungen, welche die Befragten für den EAD und dessen Verhältnis zu Deutschland haben.

Dabei wurden diese drei Kategorien jeweils sowohl I) hinsichtlich des EAD an sich als auch II) mit Blick auf das Verhältnis des EAD und Deutschlands zueinander herangezogen. Die Darstellung in dieser Arbeit soll diesem Vorgehen sinnvollerweise folgen und bespricht die drei Kategorien – erst für die politische (Kapitel 4.1), dann für die ministerielle (Kapitel 4.2) Sphäre – zunächst mit Blick auf den Dienst an sich (Kapitel 4.1.2 und 4.2.2, sodann mit Blick auf das Verhältnis des EAD zur deutschen Seite (Kapitel 4.1.3 und 4.2.3). Einen Überblick über die Fragekategorien sowie die Umsetzung in dieser Arbeit bietet Tabelle 2. Zunächst soll jedoch der Europäische Auswärtige Dienst in seinen wesentlichen Grundmerkmalen vorgestellt werden. Darauf aufbauend, wird das Verhältnis Deutschlands zum Dienst präsentiert, angereichert um in den Interviews gewonnenen Informationen.

Tabelle 2: Frage- und Analysekategorien und dazugehörige Kapitel der Arbeit

<i>Politik</i>		<i>Ministerien</i>	
4.1		4.2	
I) EAD an sich	II) Deutschland und der EAD	I) EAD an sich	II) Deutschland und der EAD
4.1.2	4.1.3	4.2.2	4.2.3
1) <i>Wahrnehmung</i>	1) <i>Wahrnehmung</i>	1) <i>Wahrnehmung</i>	1) <i>Wahrnehmung</i>
4.1.2.1	4.1.3.1	4.2.2.1	4.2.3.1
2) <i>Bewertung</i>	2) <i>Bewertung</i>	2) <i>Bewertung</i>	2) <i>Bewertung</i>
4.1.2.2	4.1.3.2	4.2.2.2	4.2.3.2
3) <i>Zukunftsvorstellungen</i>	3) <i>Zukunftsvorstellungen</i>	3) <i>Zukunftsvorstellungen</i>	3) <i>Zukunftsvorstellungen</i>
4.1.2.3	4.1.3.3	4.2.2.3	4.2.3.3

3 Der EAD und Deutschland: die Grundlagen

Es ist ein Allgemeinplatz, die Europäische Union und ihre Vorgängerorganisationen als politisches Konstrukt *sui generis* zu umschreiben (Pollak und Slominski 2012: 122), nicht nur hinsichtlich ihrer inneren Verfasstheit, sondern auch im Hinblick auf ihre Position im Völkerrecht (Fröhlich 2014: 23; Wouters und Duquet 2012: 33).¹³ Insbesondere die Charakterisierung der EU als Phänomen *sui generis* durch das deutsche Bundesverfassungsgericht (Hix und Høyland 2011: 93–94) war nicht nur für die deutsche Politik sowie Politologie und Rechtslehre wegweisend (Schütze 2016: 65). Der von dem höchsten Gericht im so genannten Maastricht-Urteil geprägte Neologismus „Staatenverbund“ (BVerfG 1993) spiegelt wider, dass die EU weder Staat noch bloßer Staatenbund oder (klassische) internationale Organisation ist – ist sie doch weniger als ersteres und mehr als letzteres (Wouters und Duquet 2012: 33–35). Aus theoretisch-methodologischer Perspektive spricht Caporaso (1997) in diesem Kontext mit Blick auf den Vergleich und die Vergleichbarkeit des europäischen Integrationsprojekts mit anderen politischen Gebilden vom „n = 1 issue“: Das Resultat des europäischen Integrationsprojekts ist daher ein Gebilde *eigener Natur*, was seine wissenschaftliche Betrachtung so reizvoll wie schwierig macht.

Vor dem Hintergrund dessen und den weiter oben vollzogenen Überlegungen, wer im internationalen System *normalerweise* Außenpolitik betreibt, ist es wenig überraschend, wenn auch im Hinblick auf die jüngsten Entwicklungen in der europäischen Außenpolitik konstatiert wird: „[T]he foreign policy innovations in place since the Lisbon Treaty created a *hybrid model* of integration which brings together elements of the two traditional approaches“ (Balfour 2015: 43, eigene Hervorhebung), das heißt des supranationalen wie intergouvernementalen Ansatzes. In ähnlicher Manier wird der EAD – als eine der zentralen und als administrativ größte

¹³ Es sei angemerkt, dass diese Attribuierung auch umstritten ist und mit Verweis auf die Entwicklung anderer Unionen, etwa den Vereinigten Staaten von Amerika, als „introverted and unhistorical“ klassifiziert wird (Schütze 2016, S. 63–65).

Änderung im außen- und sicherheitspolitischen Institutionengefüge der EU seit dem Vertrag von Lissabon – daher als „sui generis organization“ respektive „interstitial organization“ (Bátora 2013a: 20, 2013b), „sui generis body“ (Tannous 2015: 126), „hybrid“ (Onestini 2015: 65) und sein Agieren als „[d]iplomatic [h]ybridism“ (Spence 2015) beschrieben. Wie die folgende Vorstellung des EAD, seines Aufbaus und Deutschlands Involvierung in diesen zeigt, stellen diese Ambivalenz ausdrückenden Schlagworte durchaus adäquate Beschreibungen des Dienstes dar.

3.1 Der EAD an sich

Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission (EUV 2016: Art. 27(c)).

Die „[a]llgemeinen Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Aussen- [sic] und Sicherheitspolitik“ (EUV 2016) in der im Amtsblatt der Europäischen Union bekanntgemachten Version des durch den Vertrag von Lissabon geänderten EUV erstrecken sich auf immerhin dreizehneinhalb Seiten. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache erscheint ein Umfang der Bezugnahme auf den einzurichtenden und in Zukunft überwiegend für eben jenes auswärtige Handeln zuständigen Auswärtigen Dienst von lediglich einem Absatz eines Artikels bemerkenswert wenig.

Nichtsdestotrotz wird schon hier das signifikanteste und als ein originärer Beweggrund für diese Arbeit fungierendes Charakteristikum des Dienstes deutlich: seine personelle Zusammensetzung nicht nur aus Beamten verschiedener EU-Institutionen, *sondern auch der nationalen diplomatischen Dienste*, welche die zuvor beschriebene Hybridität des EAD am markantesten symbolisiert. Insofern EU-

Institutionen trotz der besonderen Natur der Union in der Regel nur mit eigenen europäischen Beamten besetzt werden, ist dies eine selbst für die allgemein außergewöhnlichen EU-Verhältnisse besondere personelle Zusammenstellung, über die das folgende Unterkapitel einen Überblick liefert.

3.1.1 Personal

Der in dem angegebenen Artikelabsatz erforderliche Beschluss des Rates der Europäischen Union (2010) über die Organisation und Arbeitsweise des Dienstes ist am 26. Juli 2010 ergangen. Der hier einzige zu findende inhaltliche Verweis auf jenen Art. 27(3) EUV bezüglich der Organisation und Arbeitsweise des EAD betrifft die erforderliche Zusammensetzung des Personals aus den drei dort erwähnten Quellen (Rat der Europäischen Union 2010, Präambel(11)), wobei konkretisierend festgelegt wird:

Wenn der EAD seine volle Stärke erreicht hat, sollte das [...] Personal aus den Mitgliedstaaten mindestens ein Drittel des gesamten EAD-Personals auf AD-Ebene¹⁴ ausmachen. Ebenso sollten Beamte der Union mindestens 60 % des gesamten EAD-Personals auf AD-Ebene ausmachen (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 6(9)).

Der geforderte Anteil von einem Drittel an nationalen Diplomaten im EAD ist laut dem Human Resources Report 2015 des EAD¹⁵ mittlerweile erreicht worden (EEAS 2015a: 10): Von 945 Mitarbeitern auf AD-Ebene sind 320 Diplomaten aus den nationalen Ministerien, was einem Anteil von 33,8 % und nahezu exakt den Mindestanforderungen der rechtlichen Vorgaben entspricht (EEAS 2015a: 37).

Eine weitere bedeutende Personalkategorie im Europäischen Auswärtigen Dienst sind die ebenso wie die AD-Beamten auch aus anderen Institutionen bekann-

¹⁴ Beamte auf *administrator*-Level (AD) stellen die hierarchisch und hinsichtlich der Besoldung höchste Gruppe der EU-Beamten und werden im deutschen Sprachgebrauch der Gemeinschaft mit *Verwaltungsräte* übersetzt: „Verwaltungsräte formulieren politische Maßnahmen und setzen die EU-Rechtsvorschriften um. Zu ihren Tätigkeiten zählen auch Analyse und Beratung“ (EPSO 2013a, b).

¹⁵ Während die hier genutzten Daten aus dem 2015 publizierten *EEAS Human Resources Report 2014* stammen, sei darauf verwiesen, dass im Mai 2016 der *EEAS Human Resources Report 2015* (EEAS 2016c) erschienen ist. Da auch für die vor dem Erscheinen des Berichts aus 2016 geführten Interviews die Daten aus der Publikation von 2015 verwendet worden sind (vgl. Kapitel 4.1.3.3 und 4.2.3.3), sind diese hier umfassend aufgeführt. Vor dem Hintergrund der Aktualität der Zahlen zeigt sich jedoch bei einem Blick in den neueren Bericht, dass die Veränderungen nur *marginal* sind (für ein Beispiel hierfür siehe Fußnote 10).

ten Assistenten beziehungsweise AST-Beamten, die mit „ausführenden oder technischen Tätigkeiten betraut [sind]“ (EPSO 2013b) und zu denen im EAD 663 Personen zählen (EEAS 2015a: 37). Weiterhin sind 347 sogenannte *contract agents* für den Dienst tätig (EEAS 2015a: 37), die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, in Vertretungen von Unionsinstitutionen arbeiten, absente Beamte auf AD-Ebene vertreten oder andere Pflichten wahrnehmen (EEAS 2015a: 72).

Darüber hinaus arbeiten im Dienst gemäß Beschluss des Rates der Europäischen Union (2010, Präambel(12)) sogenannte abgeordnete nationale Sachverständige (ANS) beziehungsweise *seconded national experts* (SNE), die „nicht dem Drittel des gesamten Personals des EAD auf [...] ‚AD-Ebene‘ [...] zugerechnet [werden], das aus nationalen Bediensteten der Mitgliedstaaten bestehen sollte.“ ANS sind ebenso ein bereits aus der Kommission bekannter Typ Personal, der sich aus Mitarbeitern sowohl der jeweiligen öffentlichen Dienste der Mitgliedstaaten, als auch internationaler Organisationen sowie Universitäten und öffentlichen Institutionen der EU-Mitgliedsländer und Drittstaaten zusammensetzt. ANS arbeiten in der jeweiligen Generaldirektion zusammen mit den EU-Beamten an der Erreichung der Ziele der jeweiligen Abteilungen, wobei einerseits die Einbringung der Expertise der jeweiligen ANS in die Administration der Europäischen Union, andererseits auch die Mitnahme von Fertigkeiten und Kenntnissen zurück zu ihren jeweiligen Arbeitgebern – nach einer Höchstzeit bei der Kommission von vier Jahren – Intention der Aufnahme von ANS ist (Europäische Kommission 2012).

Die Angaben zur Gesamtzahl an abgeordneten nationalen Sachverständigen im EAD sind leicht widersprüchlich, werden hier im genannten Report zunächst 407 und später 405 Personen angegeben (vgl. EEAS 2015a: 15, 37). Dabei werden 215 als „civilian SNEs“, 192 als „military SNEs“ geführt (EEAS 2015a: 15), wobei die Mehrheit der ANS in den Krisenmanagement-, das heißt GSVP-Strukturen (siehe Kapitel 3.1.2), arbeitet (EEAS 2015a: 45). Da nach Vorgabe der Hohen Vertreterin auch im Europäischen Auswärtigen Dienst ANS aus Mitgliedstaaten *und* internationalen Organisationen *und* Drittstaaten vertreten sind (High Representative 2014: 1),

dabei jedoch eine Differenzierung zwischen diesen beiden Quellen im hier zitierten Bericht nicht vorgenommen wird, ist eine Aussage darüber, wie stark die Mitgliedstaaten im Verhältnis zu anderen Organisationen und Institutionen im EAD vertreten sind, auf Grundlage dieser Daten nicht möglich.

3.1.2 Aufgaben und Struktur

Der Beschluss des Rates spiegelt, wie hinsichtlich des Personals, ebenso bezüglich der Konkretisierungen des Verhältnisses des EAD zu anderen Institutionen der EU und der Mitgliedstaaten (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 3) sowie dem Hohen Vertreter respektive anderen Ämtern im Gefüge der EU (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 2) das komplexe System im Bereich Auswärtiges Handeln der Union wider. Dieses ergibt sich aus einer Bündelung außenpolitischer Kompetenzen auf supranationaler Ebene einerseits und der Behauptung nationaler Zuständigkeit für die äußere Repräsentation andererseits. So soll der EAD den Hohen Vertreter zwar bei seinen drei Hauptaufgaben – der Leitung der GASP, dem Vorsitz des Rates für Auswärtige Angelegenheiten sowie der Vizepräsidentschaft der Europäischen Kommission und der dortigen Koordination des auswärtigen Handelns (EUV 2016: Art. 18) – unterstützen (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 2(1)). Weiterhin arbeitet er aber auch dem Präsidenten des Europäischen Rates, einer eindeutig intergouvernementalen Institution, sowie dem Präsidenten der Kommission und der Kommission insgesamt, einer eindeutig supranationalen Institution, zu (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 2(2)). Zudem ist ihm die Unterstützung der nationalen diplomatischen Dienste, also nationalen Institutionen, sowie des Generalsekretariats, ergo einer intergouvernementalen Behörde (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 3(1)), und „anderen Organen und Einrichtungen der Union“, etwa dem Parlament als einem supranationalen Organ, zugeschrieben (Rat der Europäischen Union 2010: Art. 3(4)).

Der EAD ist dabei jedoch kein bloßes *Sekretariat* für oder *Schnittstelle* diverser Akteure, sondern es wurden ihm zudem zahlreiche Aufgaben direkt übertragen, indem viele Abteilungen sowohl des Generalsekretariats des Rates als auch der

Kommission zum neuen Auswärtigen Dienst transferiert wurden (Rat der Europäischen Union 2010). Von ersterem übernahm der EAD die Strategieplanungs- und Frühwarninheit, die normalerweise, und auch im Beschluss des Rates selbst, *Politischer Stab* genannt wird und schon vor Lissabon dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt war (Opitz 2015). Weiterhin wurden die für die GSVP und die Krisenbewältigung zuständigen Strukturen an den EAD übertragen. Dazu zählen die Direktion Krisenbewältigung und Planung (Crisis Management and Planning, CMPD), in die der Politische Stab im Rahmen des Transfers zum EAD eingegliedert wurde (Opitz 2015), der Zivile Planungs- und Durchführungsstab (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), das Lagezentrum der EU (Joint Situation Centre, SITCEN, nunmehr Intelligence Analysis Centre, INTCEN) sowie der Militärstab der Europäischen Union (European Union Military Staff, EUMS). Zu diesen Strukturen gehört weiterhin die Abteilung Sicherheitspolitik und Krisenprävention (Security Policy and Conflict Prevention, SECPOL). Während der EUMS direkt dem Hohen Vertreter untersteht, sind die Abteilungen CMPD, CPCC, INTCEN und SECPOL einem der drei Stellvertretenden Generalsekretäre des EAD, jenem für den Bereich GSVP und Krisenreaktion, untergeordnet (EEAS 2016a).

Darüber hinaus ist der Vorsitzende des Militärausschusses der Europäischen Union (European Union Military Committee, EUMC) der militärpolitische Berater des Hohen Vertreters (EEAS o. J.a). Der EUMC besteht aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten und leitet alle militärischen Aktivitäten der EU. Außerdem gibt er Empfehlungen an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) (Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union 2015a). Das PSK setzt sich wiederum aus den Botschaftern (der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU) zusammen, wobei der EAD den Vorsitz im Gremium innehat (Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union 2015b).

Weiterhin wurden der ehemaligen Generaldirektion E des Generalsekretariats des Rates fast alle Direktionen entzogen und in den EAD überführt. Die nun-

mehr Generaldirektion C im Ratssekretariat benannte Hierarchie umfasst daher jetzt nur noch zwei Direktionen: Vollständig beim Generalsekretariat des Rates verbliebene Außenpolitikbereiche sind nämlich Handel und Entwicklung (Direktorat 1) sowie Erweiterung (Direktorat 2) (European Council und Council of the EU 2016: 15). Diese selektive Übertragung findet ihre unmittelbare Entsprechung darin, dass die Generaldirektionen Handel (Directorate-General Trade, DG TRADE) sowie Nachbarschaftspolitik und Erweiterung (Directorate-General Neighbourhood and Enlargement Negotiations, DG NEAR) der Kommission unangetastet bei dieser verblieben und die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (DG DEVCO¹⁶) nur in Teilen übernommen wurde. Die Aufteilung im Bereich Entwicklungspolitik zwischen der DG DEVCO und dem EAD gestaltet sich derart, dass die Generaldirektion der Kommission weiterhin vollständig für die Verwaltung der finanziellen Instrumente verantwortlich bleibt, während der Auswärtige Dienst entscheidende Zuständigkeiten im Programmzyklus bekommen hat, so etwa die Aufgabe, das grundsätzliche Budget für bestimmte Staaten und Regionen zu determinieren und Strategiepapiere für Länder und Regionen zu entwerfen (Furness 2012: 77–78).

Dem gegenüber wurde – mit Ausnahmen des für Finanzinstrumente und für Gehaltsauszahlungen zuständigen Personals – die DG RELEX, einschließlich des die Delegationen der EU umfassenden sogenannten Auswärtigen Dienstes, in den EAD überführt, sodass diese nun nicht mehr existiert (Rat der Europäischen Union 2010). Der ehemalige Auswärtige Dienst der Kommission war Grundlage für das nunmehr 139 Delegationen und Büros umfassende Netzwerk an Vertretungen des EAD. Diese setzen sich zusammen aus 103 Delegationen, die bilateral für ein Land zuständig sind, 12 Delegationen, die bilateral die Beziehungen zu mehreren Staaten oder allen Staaten einer Region abdecken, 7 regionalen Delegationen, die für eine andere Delegation in einem weiteren Land verantwortlich sind, 5 regionalen Delegationen, die von einer anderen Delegation in einem weiteren Land abhängig sind, 4 Repräsentation

16 Die Abkürzung DEVCO rührt von der englischen Bezeichnung der zuvor Entwicklung und Kooperation – EuropeAid genannten Institution her: *Development and Cooperation – EuropeAid*.

tionsbüros¹⁷ sowie 8 multilateralen Delegationen bei Internationalen Organisationen (EEAS 2015b).

Aus dieser Übersicht der Übertragungen und beziehungsweise Nicht-Übertragungen von Abteilungen aus dem Generalsekretariat des Rates sowie der Kommission ergibt sich, dass *vollständig nicht* in den Aufgabenbereich des EAD somit die Politikfelder Entwicklungshilfe, Nachbarschaftshilfe und Erweiterung, Handel sowie Klima fallen (Margedant 2015). Dennoch sollte mit Blick auf die Bedeutung des EAD hervorgehoben werden, dass seine Gründung zu deutlichen Konvergenzen diverser bürokratischer beziehungsweise organisatorischer Einheiten und somit zur Zusammenführung inhaltlicher Zuständigkeiten bei einer übergeordneten Stelle geführt haben. Dies ist etwa gut am Bereich nachrichtendienstlicher Aktivitäten (*Intelligence*) erkennbar. Im Jahr 2008, also kurz vor der Unterzeichnung des Lissabonner Vertrages, konstatierten Jäger und Daun (2008: 217) noch, dass es sich bei den im „Bereich der Intelligence [...] beteiligten Organisationen [...] um eine nicht genau definierte Menge aus mehr oder weniger ausgebildeten Institutionen und Organisationen, die in unterschiedlichem Maße (und zu einem guten Teil überhaupt nicht) zusammenhängen“, handelt. Heute hingegen gehören das SITCEN, die Intelligence Division des EUMS sowie der Politische Stab nicht mehr, wie von Jäger und Daun (2008: 217) erläutert, zum Generalsekretariat, sondern, wie beschrieben, zum EAD. Gleichermäßen gehört zu diesem nun der von den Autoren genannte Crisis Room (Jäger und Daun 2008: 218), allerdings unter dem Namen EU Situation Room (EEAS o. J.b; Rettmann 2010), der zuvor bei der DG RELEX angesiedelt war. Mit der von den Autoren aufgezählten (Jäger und Daun 2008: 217) Arbeitsgruppe des Rates zu *counter terrorism* arbeitet der Dienst ebenso eng zusammen (EEAS o. J.c).

Die dem Europäischen Auswärtigen Dienst vom Generalsekretariat des Rates und der Kommission zugeschlagenen Abteilungen jenseits der genannten Struk-

¹⁷ Die Repräsentationsbüros befinden sich in Gebieten mit besonderem oder umstrittenen internationalem Status und haben unterschiedliche Bezeichnungen und Funktionen: das Office of the European Union in Hong Kong, das Office of the EU Representative für das Westjordanland und den Gaza-Streifen, sprich: die Palästinensischen Autonomiegebiete, das European Union Office in Kosovo sowie das European Economic and Trade Office in Taiwan (EEAS 2015b).

turen zur Krisenbewältigung, deren Organisation innerhalb des EAD oben bereits dargestellt wurde, sind insgesamt in sieben großen Abteilungen organisiert. Fünf von diesen, von denen jede jeweils von einem geschäftsführenden Direktor (*managing director*) geleitet wird, decken thematisch alle Regionen der Welt ab: Afrika, Amerika, Asien und den pazifischen Raum, Europa und Zentralasien sowie den Nahen Osten und Nordafrika. Ein sechster geschäftsführender Direktor leitet die Abteilung für Menschenrechte sowie globale und multilaterale Angelegenheiten. Daneben existiert ein obligatorisches Generaldirektorat für Haushalts- und Verwaltungsangelegenheiten (EEAS 2016a). Das sogenannte Corporate Board und somit die administrative Leitung des EAD bilden übergeordnet über alle beschriebenen Strukturen der Generalsekretär und seine drei Stellvertreter, die den Bereichen *ökonomische und globale Angelegenheiten* sowie *politische Angelegenheiten* und schließlich *GSVP und Krisenreaktion* zugeordnet sind (EAD 2016: 5; EEAS 2016a). Zum 1. September löste die deutsche Diplomatin des AA Helga Schmid, vormals als Politische Direktorin jene stellvertretende Generalsekretärin für den Bereich *politische Angelegenheiten*, den Franzosen Alain Le Roy als Generalsekretär des EAD ab (EEAS 2016a, b). Wie sich das Verhältnis Deutschlands und des EAD zueinander in personeller, bürokratischer, administrativer und prozeduraler über diesen Posten hinaus ausgestaltet, zeigt das folgende Unterkapitel.

3.2 Deutschland und der EAD

In offiziellen Publikationen und den Webauftritten auf deutscher Seite findet der Europäische Auswärtige Dienst nur äußerst begrenzt Erwähnung. Während das Auswärtige Amt unter dem Reiter „Europa“ eine sehr knappe Zusammenfassung zum EAD bereitstellt und sodann auf die Webseiten der EU zur Thematik – sprich: die Internetseite des Dienstes selbst und den Ratsbeschluss zur Einrichtung desselben, verweist (AA 2015) – beschränkt sich die Homepage des BMVg auf der Unterseite „Europäische Union“ sogar nur auf einen Link zum Internetauftritt des EAD (BMVg 2016a). Daneben verweist sehr allgemein die vom deutschen Außenminister

Steinmeier angestoßene, als Reflexion deutscher Außenpolitik zu verstehende Review 2014 an zwei Stellen auf die Notwendigkeit einer verbesserten Vernetzung und eines Austauschs des AA beziehungsweise Deutschlands einerseits und des EAD andererseits (AA 2014: 13, 41). Ähnlich verhält es sich mit dem sogenannten *Gestaltungsmächtekonzept* der Bundesregierung, welches an lediglich einer Stelle allgemein auf den EAD als eines der für die Nutzung und Vertiefung der „gemeinsamen Einflussmöglichkeiten der EU [...] wichtige[n] Instrumente“ verweist (Die Bundesregierung 2012: 9). Die folgenden beiden Unterkapitel wollen daher einen Überblick über das Verhältnis und die Verflechtung Deutschlands und seiner Ministerien mit dem EAD geben. Hierfür wurden einerseits Publikationen und öffentlich zugängliche Informationen des Europäischen Auswärtigen Dienstes selbst herangezogen, andererseits vor allem aber die mit den Vertretern der beiden deutschen Ministerien geführten Interviews (vgl. Tab. 1, Interviews 4, 5, 6, 7).

3.2.1 Deutsches Personal im EAD

Die bereits oben referierten 945 Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes auf AD-Ebene lassen sich in vier Gruppen unterteilen: 1) Direkt bei der EU arbeitende Beamte (*officials*) in der Zentrale in Brüssel, 2) auf Zeit für den EAD arbeitende Personen (*temporary agents*), von denen das Gros die von den nationalen diplomatischen Diensten gesendeten Mitarbeiter ausmacht, im Brüsseler Hauptquartier, 3) *officials* in den Delegationen und Büros sowie 4) *temporary agents* in den Delegationen und Büros (EEAS 2015a: 55).

Von insgesamt 408 in der Zentrale arbeitenden *officials* hatten laut dem hier verwendeten, 2015 publizierten Report 52 die deutsche Staatsangehörigkeit (EEAS 2015a: 55), sodass letztere 12,7 % aller unmittelbar für die EU arbeitenden Beamten im Hauptquartier des Dienstes stellten. Nach Italien (61) und Frankreich (58) bildeten sie damit die drittgrößte Gruppe. Das Auswärtige Amt stellte hingegen 14 der insgesamt 153 direkt in Brüssel arbeitenden *temporary agents* (EEAS 2015a: 55), korrespondierend mit einem Anteil an der Gesamtanzahl aller *temporary agents* im Hauptquartier von 9,2 %. Damit stellten die deutschen Diplomaten nach Frankreich

(18) die zweitgrößte Gruppe an Beamten nationaler diplomatischer Dienste. Von insgesamt 561 auf AD-Level arbeitenden Personen in der Zentrale hatten somit 66 die deutsche Staatsbürgerschaft, was mit 11,8 % den dritten Rang nach Frankreich (76) und Italien (73) bedeutet.

Deutlich geringer fielen die Anteile für beide Gruppen in den Auslandsvertretungen des EAD aus. Von 211 *officials* in den Delegationen und Büros waren 19 Staatsangehörige der Bundesrepublik Deutschland (EEAS 2015a: 55), womit sie 9,0 % der Bediensteten stellten. Nach Italien (29), Spanien (25), Frankreich (23) und Belgien (22) stellten sie hier die fünftgrößte Gruppe. Unter den 173 *temporary agents* in den Vertretungen in Drittstaaten fanden sich sogar nur 8 Diplomaten des Auswärtigen Amtes (EEAS 2015a: 55), was einem Anteil von 4,6 % entspricht. Nach den diplomatischen Diensten Frankreichs (21), Großbritanniens (17), Spaniens (13), Italiens (9) und Tschechiens (9), stellte das AA die sechstgrößte Gruppe in dieser Kategorie. Von insgesamt 384 AD-Beamten in den Delegationen waren somit 27 deutsche Staatsbürger (EEAS 2015a: 55), das heißt 7,0 % dieser Personalgruppe. Auch insgesamt stellten AD-Beamte in den Auslandsvertretungen mit deutschem Pass damit die sechstgrößte Gruppe nach Frankreich (44), Spanien (38), Italien (38), Großbritannien (35) und Belgien (29). In der Summe waren ergo 93 der 945 AD-Beamten Deutsche (EEAS 2015a: 55), was mit einem Anteil von 9,8 % korrespondiert und Rang drei nach Frankreich (120) und Italien (111) bedeutet. Gleichzeitig stellt Deutschland jedoch 16,1 % der Bevölkerung der gesamten Europäischen Union, sodass das Land personell insgesamt unterrepräsentiert war (EEAS 2015a: 56).¹⁸ Anders formuliert waren 71 von 619 *officials* im EAD Deutsche, was einem Anteil von 11,5 % entspricht, während 22 von 326 *temporary agents* im Auswärtigen Dienst der

18 Wie bereits zuvor angedeutet, sind die Unterschiede zwischen dem hier genutzten, 2015 publizierten Human Resources Report und dem neueren, 2016 veröffentlichten Bericht nur marginal. So gibt der 2016 publizierte Report an, dass statt 93 (2014) nunmehr 95 (2015) Deutsche auf AD-Level im EAD tätig waren, deren Gesamtzahl sich auf 934 (2015) statt 945 (2014) beläuft. Von diesen 95 deutschen Beamten waren 54 von insgesamt 401 *officials* sowie 8 von insgesamt 148 *temporary agents* in der Zentrale in Brüssel. Dem gegenüber waren 18 von insgesamt 219 *officials* sowie 15 von insgesamt 166 *temporary agents* in den Delegationen Deutsche (EEAS 2016c: 69).

Union, also 6,7 %, deutsche Staatsbürger waren. Tabelle 3 stellt diese Daten übersichtlich dar.

Tabelle 3: Deutsche Mitarbeiter im EAD nach institutioneller Herkunft und Einsatzort

Einsatzort Herkunft	Zentrale	Delegationen	Gesamt
<i>officials</i>	52/408 (12,7 %)	19/211 (9,0 %)	71/619 (11,5 %)
<i>temporary agents</i>	14/153 (9,2 %)	8/173 (4,6 %)	22/326 (6,7 %)
Gesamt	66/561 (11,8 %)	27/384 (7 %)	93/945 (9,8 %)

Von insgesamt 405/407 ANS hatten insgesamt 32 die deutsche Staatsangehörigkeit, wobei 31 hiervon in der Zentrale in Brüssel eingesetzt waren, 1 Person hingegen in einer Delegation (EEAS 2015a: 61). Das entspricht einem deutschen Anteil an den abgeordneten nationalen Sachverständigen von 7,9 %; nach französischen Staatsbürgern (44) bildeten die deutschen Staatsangehörigen in dieser Kategorie so die zweitgrößte Gruppe. Darüber hinaus arbeiteten rund¹⁹ 40 Deutsche auf AST-Ebene im EAD, was bei 666 Personen insgesamt 6 % entspricht. Nach Belgien (24 %), Italien (9 %), Frankreich (8 %) und Spanien (8 %) (EEAS 2015a: 59) stellten Staatsbürger Deutschlands hier die fünftgrößte Gruppe. Weiterhin waren 13 der insgesamt 347 *contract agents* deutsche Staatsangehörige (EEAS 2015a: 60), die somit 3,7 % der Personalkategorie ausmachten und nach Belgien (89), Frankreich (71), Italien (46), Spanien (34) und Rumänien (14) die sechstgrößte Gruppe stellten.

Eine qualitative Betrachtung der von Deutschen besetzten Posten im EAD zeigt, dass, wie bereits genannt, mit Helga Schmid als Generalsekretärin eine deutsche Staatsbürgerin seit dem 1. September die höchste Position im Corporate Board

¹⁹ Da die Aufteilung nach Nationalitäten für die AST-Beamten in dem hier zitierten Personalbericht lediglich in einem grobmaschigen Diagramm erfolgt, ist die genaue Anzahl nicht zu ermitteln. Dennoch ist erkennbar, dass sie nur knapp über 40 liegt (vgl. EEAS 2015a: 59).

einnimmt und schon zuvor stellvertretende Generalsekretärin war (Amt für Veröffentlichungen der EU 2016: 5; EEAS 2016a). Weiterhin war Stephan Auer zum Zeitpunkt der Untersuchung stellvertretender geschäftsführender Direktor der Abteilung für Menschenrechte sowie globale und multilaterale Angelegenheiten und Roland Schäfer in derselben Position in der Amerika abdeckenden Abteilung. Darüber hinaus fungierten zu derselben Zeit insgesamt elf Deutsche als Delegationsleiter: Gordon Kricke (Angola), Alexander Baum (Botswana), Vincent Guérend (Brunei), Helmut Kulitz (Gabun), Matthias Brinkmann (Island), Bettina Muscheidt (Jemen), Sven Kühn von Burgsdorff (Mosambik), Ralph Tarraf (Palästinensische Autonomiegebiete), Michael Pulch (Singapur), Gerhard Sabathil (Südkorea) und Hansjörg Haber (Türkei). Keine der acht Delegationen bei einer internationalen Organisation wurde von einem Beamten mit deutschem Pass geleitet (European Commission 2016). Mit Herbert Salber war jedoch ein deutscher Staatsangehöriger als Sonderbeauftragter der Europäischen Union für den Südkaukasus und Georgien eingesetzt (EEAS 2016a). Wenngleich Sonderbeauftragte der EU nicht direkt dem EAD angehören, ist ihre explizite Aufgabe die Unterstützung des Hohen Vertreters (EEAS o. J.d).

3.2.2 Das Auswärtige Amt und der EAD

Neben weiteren Gesprächspartnern wurden als empirische Grundlage für diese Arbeit drei Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes befragt (vgl. Tab. 1, Interviews 4, 5, 6). Aufgrund des von außen nur begrenzt möglichen Einblicks in die Arbeitsweise und Zusammenarbeit des AA mit dem EAD wurden diese drei Personen – in Ergänzung zu den weiter unten dargelegten Fragen ihrer Perspektive respektive jener des Auswärtigen Amtes auf den Europäischen Auswärtigen Dienst (Kapitel 4.2) – für ein vollständiges Bild auch über die Arbeitsabläufe und die interne Organisation des deutschen Außenministeriums mit Rücksicht auf den EAD befragt.

Insgesamt werden konsistent drei bürokratische Einheiten innerhalb des AA benannt, die mit dem EAD befasst beziehungsweise in Kontakt sind. *Erstens* existiere im Auswärtigen Amt, wie im Außenministerium jedes EU-Mitgliedslandes, eine Kontaktperson, die im Falle des deutschen Pendantes der Europäische Korrespon-

dent (EU-KOR) ist. Dieser stelle den unmittelbaren Draht nach Brüssel dar, sei im AA die Koordinierungsstelle für alle Referate, die mit der EU zu tun haben, und dort würden alle inhaltlichen Fragen abgewickelt (Interview 4). Insofern sei der EU-KOR als „bottleneck“ zu sehen (Interview 5). Die Kommunikation des EU-KOR mit der EU funktioniere technisch über das Telexnetz der europäischen Korrespondenten (Correspondance Européenne, COREU) (Interview 4). An COREU partizipieren neben den 28 nationalen Außenministerien nicht nur der Rat und die Kommission, sondern auch der EAD (EUR-Lex o. J.). Der EU-KOR stellt eine Untereinheit innerhalb der *Politischen Abteilung 2* dar, die wiederum – ausgenommen die der Staatsministerin Maria Böhmer zugeordneten bilateralen Beziehungen zur Türkei – durch den Staatsminister für Europa, zurzeit Michael Roth, politisch vertreten wird (Interview 5; AA 2016a: 2).

Zweitens sei die Personalabteilung mit dem EAD befasst, da hier die Ausschreibungen aus Brüssel einlaufen und von dort weiter im Amt zirkuliert würden. Das Auswahlverfahren laufe aber ausschließlich über den EAD selbst; das AA nehme keinen Einfluss darauf, wer dorthin geschickt werde. Zwar sei die Personalabteilung einst als Filter geplant gewesen, um die Planung auch mit Blick auf die Rotation der Mitarbeiter im Auswärtigen Amt zu erleichtern. Eine Verzahnung sei jedoch zu schwierig gewesen, da die Erfolgsaussichten, im EAD genommen zu werden, gering seien (vgl. auch Kapitel 4.2.2.3) (Interview 4). Dass einer der Befragten die für den EAD zuständige Einheit in der Personalabteilung als „Strichreferat“, also sehr kleines Referat, bezeichnet (Interview 5), wird auch an der vielfach abgestuften Hierarchie, in welche das *EAD Personalsekretariat* eingebettet ist, deutlich. Dieses ist der Einheit *101 Personalentwicklung und -planung höherer Dienst und vergleichbare Arbeitnehmer; Honorarkonsuln* untergeordnet, welche zum Bereich *1-P Personalwesen* gehört. Dieser untersteht wiederum der *Zentralabteilung 1*, die ebenso wie die bereits genannte *Politische Abteilung 2* dem Staatsminister für Europa zugeordnet ist (AA 2016a: 2).

Drittens existiere der *E-Stab*, der das Grundsatzreferat für institutionelle Fragen sei. Insofern sei auch dieser mit dem EAD als Institution auf europäischer Ebene befasst, wobei es um die Frage gehe, wie er weiterentwickelt und verbessert werden könne (Interview 4). Dies sei insoweit eine wichtige Aufgabe, als dass der EAD von den Mitgliedstaaten gesponsert würde (Interview 5). Der E-Stab ist Teil der *Euro-paabteilung E*, welche vom Staatsminister für Europa vertreten wird (AA 2016a: 2).

Daneben existiert ein von den Befragten nicht genanntes Referat *E 13* in der Europaabteilung, welches mit dem EAD, aber daneben auch zahlreichen anderen die EU betreffenden Bereichen befasst ist: *Deutsches Personal in EAD und EU-Institutionen, Förderung der deutschen Sprache in EU-Institutionen, amtsinterne EU-Fortbildung, EU-Kolleg* (AA 2016a: 2). Über alle involvierten Abteilungen hinweg laufe die Zusammenarbeit im Wesentlichen, so ein Befragter, eher informell, das heißt *standard operating procedures* würde es nicht geben. Während die Zentrale in Berlin koordinierend tätig sei, sei vor Ort in Brüssel zudem die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in die Arbeit mit dem EAD involviert; in den Drittstaaten seien dies die Botschaften der Bundesrepublik (Interview 4).

Befragt hinsichtlich etwaiger Änderungen an den Strukturen im Auswärtigen Amt nach der Errichtung des EAD, antwortet einer der Befragten, diese seien gleichgeblieben. Allerdings habe es eine das Amt betreffende Änderung im PSK gegeben: Während dieses vorher durch die Ratspräsidentschaft geleitet worden sei, geschehe dies nun durch den EAD. Dies habe Einfluss auf die Arbeitsweise in Brüssel für die die Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union vertretenden Ständigen Vertretungen, so auch die deutsche Vertretung, gehabt, jedoch nicht für die Zentrale in Berlin (Interview 5). Einer der Befragten verweist darauf, dass sich auch die um EU-Mitgliedstaaten kümmernden Abteilungen weiterhin mit diesen befassen würden; eine Bündelung, etwa beim EU-KOR habe nicht stattgefunden. Eine theoretisch denkbare Zusammenlegung nationaler Auslandsvertretungen mit deutscher Beteiligung habe es seines Wissens nach auch nicht gegeben (Interview 4).

Eine der anderen interviewten Personen meint, dass der Einfluss der Errichtung des EAD auf die Finanzen des AA ziemlich neutral gewesen sei. Natürlich fehle erst einmal Personal, welches zum EAD gehe. Zwar werde dieses vom EAD bezahlt, aber die personelle Lücke, bei der man dann schaue, wie man jeweils damit umgehe, entstehe zunächst. Durch die Rotation der Mitarbeiter im Auswärtigen Amt entstehe sie jedoch nicht zwangsläufig unmittelbar dort, wo die entsprechende Person zuletzt eingesetzt gewesen sei (Interview 5). Insgesamt entsprechen die Schilderungen der Wahrnehmung des dritten befragten Mitarbeiters, dass es weniger Änderungen gegeben habe als dieser es zuvor tatsächlich erwartet hätte (Interview 6).

3.2.3 Das Bundesministerium der Verteidigung und der EAD

Ebenso wurde für diese Arbeit ein Mitarbeiter des Bundesministeriums der Verteidigung befragt (vgl. Tab. 1, Interview 7). Nach dessen Beschreibung ist im BMVg vornehmlich die Abteilung *Pol I 4*, die für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuständig ist, mit dem EAD befasst (Interview 7). Diese gehört zur Einheit *Pol I*, die mit sicherheitspolitischen Angelegenheiten betraut ist und der *Abteilung Politik (Pol)* untersteht (BMVg 2016b). Generell sei der EAD die Hauptansprechstelle für das BMVg auf EU-Ebene, also mehr als die Kommission oder der Rat, auch wenn als übergeordnetes Paradigma zudem wichtig sei, was im Europäischen Rat passiere. Grundsätzlich habe das BMVg eine ungewöhnliche übergeordnete Struktur, da es zwar Abteilungen und Unterabteilungen (etwa Referate) besitze, darüber jedoch freischwebend die Staatssekretäre, die nicht direkt diesen Abteilungen zugeordnet seien. Zwar würden sich natürlich Routinen für die tägliche Arbeit herausbilden, doch seien diese nicht festgelegt. Durch die Einrichtung des Auswärtiges Dienstes der EU habe es keine strukturellen Änderungen im BMVg gegeben (Interview 7).

Aufseiten des EAD sei insbesondere das CMPD für das Ministerium relevant, so etwa für die dort erstellten Lagebeschreibungen wie bei der European Union Advisory Mission (EUAM) in der Ukraine im Jahr 2014. Auch das INTCEN sei

zentral und habe etwa Relevanz bei hybriden Bedrohungen, deren Behandlung sich die EU zu eigen gemacht habe. Hinsichtlich dieser Bedrohungen sei ein Strategiedokument/*joint framework* in Planung gewesen, welches noch vor Weihnachten 2015 fertig werden sollte; da die Kommission jedoch in dieser Hinsicht aktiv geworden sei, habe der Zeitplan sich nun verzögert. So sei in der EU der Bedarf erkannt worden, dass verschiedene Stellen innerhalb der Union vor dem Hintergrund hybrider Bedrohungen kommunizieren müssten, wobei dies die Kommunikation des EAD mit seinen Unterstrukturen, aber auch mit anderen Institutionen, etwa der Kommission, betreffe. Die Idee sei gewesen, eine *virtual hybrid fusion cell* als Koordinierungsstelle einzurichten, wobei schließlich das Attribut *virtual* wieder gestrichen worden sei, da sich die Erkenntnis durchgesetzt habe, dass eine virtuelle Einrichtung einer solchen Zelle nicht ausreichend sein würde. Immer mehr verdichte sich nun die Diskussion, diese beim INTCEN einzurichten, wobei dafür wohl eine personelle Aufstockung sowie eine Erweiterung des Aufgabenspektrums desselben notwendig wäre (Interview 7).

Am 6. April 2016, ergo einige Monate nach dem Interview, haben die Kommission und die Hohe Vertreterin schließlich zusammen den *Gemeinsamen Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen* angenommen (Europäische Kommission 2016), der die Schaffung einer am INTCEN angesiedelten EU Hybrid Fusion Cell vorsieht:

Diese Analyseeinheit soll sowohl als geheim eingestufte als auch offen zugängliche Informationen speziell über hybride Bedrohungen aufgrund von Indikatoren und Warnhinweisen verschiedener Interessenträger innerhalb des EAD (einschließlich der EU-Delegationen), der Kommission (und der EU-Agenturen) und der Mitgliedstaaten entgegennehmen, auswerten und weiterleiten. [...] Die Mitgliedstaaten sollen nationale Kontaktstellen einrichten, die mit der EU-Analyseeinheit in Verbindung stehen. Das Personal innerhalb und außerhalb der EU (einschließlich der Angehörigen der Delegationen, Operationen und Mission der EU) und in den Mitgliedstaaten sollte zudem für die Erkennung früher Anzeichen von hybriden Bedrohungen geschult werden (Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik 2016).²⁰

20 In dem Gemeinsamen Rahmen werden Maßnahmen gegen hybride Bedrohungen als solche definiert, welche darauf abzielen, „die Mischung von Zwang und Unterwanderung und von konventionellen und unkonventionellen Methoden (diplomatischer, militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Natur) zu erfassen, auf die von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren in koordinierter Weise zur Erreichung bestimmter Ziele zurückgegriffen werden kann, ohne dass je-

Der Gesprächspartner verweist darauf, dass das INTCEN von einem Deutschen geleitet werde, Dr. Gerhard Conrad, der vom Bundesnachrichtendienst komme. Der neue Direktor habe sich im BMVg vorgestellt und es habe einen Meinungsaustausch gegeben; täglicher Kontakt bestehe jedoch nicht. Das INTCEN werde nach Belieben von den mitgliedstaatlichen Geheimdiensten gefüttert und abgerufen, sei also daher nicht als europäischer Geheimdienst zu verstehen (Interview 7).

doch die Schwelle eines offiziell erklärten Kriegs erreicht wird“ (Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik 2016). Vor diesem Hintergrund sei darauf verwiesen, dass mit der Annexion der Krim und den Kämpfen in den ostukrainischen Oblasten Donezk und Luhansk dieser Definition von hybriden Bedrohungen entsprechende und als „hybride Kriege“ charakterisierte Kämpfe (Ehrhart 2016) seit 2014 vor der Haustür der Europäischen Union stattfinden. Gleichwohl die Vorgänge in der Ukraine nicht in dem Gemeinsamen Rahmen explizit benannt werden, ist die Einrichtung des Zentrums recht zeitnah nach diesen auffällig.

4 Die deutsche Perspektive auf den EAD

Während bereits im zweiten Kapitel dargestellt worden ist, dass besonders die Perspektive Deutschlands auf den hybriden, ganz neuartigen Dienst auf europäischer Ebene von politikwissenschaftlichem Interesse wie politischer Relevanz ist, sollte durch das vorangegangene Kapitel die Komplexität des – auch mit nationalem Personal ausgestatteten, intergouvernemental wie supranational strukturierten – EAD selbst sowie seiner Beziehungen zu den nationalen Strukturen Deutschlands verdeutlicht werden. Wie aber gestaltet sich diese Perspektive des größten und wohl einflussreichsten EU-Mitgliedstaates auf diese nicht nur bürokratisch-organisatorische, sondern auch rechtlich-konzeptionelle und politische Neuheit? Im Folgenden sollen als Kern der vorliegenden Arbeit und als Antwort auf die oben formulierte Forschungsfrage nun sowohl der politische, als auch der ministerielle Blickwinkel Deutschlands auf den EAD Gegenstand der Betrachtung sein. Dafür wurden, wie bereits in Kapitel 2 erläutert, insgesamt sieben teilstrukturierte Interviews geführt. Neben den drei bereits genannten, zitierten Personen aus dem Auswärtigen Amt sowie jener aus dem Bundesministerium der Verteidigung für die ministerielle Sicht wurden drei MdB des 18. Bundestages, die verschiedenen Fraktionen und dem Auswärtigen Ausschuss angehören, befragt: Stefan Liebich, Obmann der Partei Die Linke im Auswärtigen Ausschuss, Dr. Frithjof Schmidt, Mitglied der Partei Bündnis 90/Die Grünen im Auswärtigen Ausschuss und stellvertretender Fraktionsvorsitzender, sowie Dr. Rolf Mützenich, stellvertretendes Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Auswärtigen Ausschuss, stellvertretender Fraktionsvorsitzender, ehemals außenpolitischer Sprecher der Fraktion und früherer Obmann im Ausschuss (vgl. Tab. 1).

Im Nachgang zu den Interviews wurden im Rahmen der Analyse die gewonnenen Erkenntnisse innerhalb der zwölf Kategorien (vgl. Tab. 2) zu sinnvollen Einheiten nach Themen zusammengefasst. Während zwar alle Politiker einerseits und alle Ministerialbeamten andererseits mithilfe desselben Leitfadens befragt

wurden sowie die Leitfäden für politische wie ministeriale Gesprächspartner in weiten Teilen ähnlich waren, konnten gleichwohl nicht in allen Interviews zu jeder Frage in gleichem Maße Antworten erhoben werden. Dies liegt insbesondere an der Tatsache, dass nicht alle Befragten auf alle Fragen antworten konnten, so etwa, wenn entsprechende Kenntnis fehlte. Während zwar auch *innerhalb* der beiden Gruppen Unterschiede in Umfang und Fokus der ermittelten Informationen festzustellen sind, werden die Divergenzen insbesondere *zwischen* diesen beiden Gruppen ersichtlich. Hinzu kommt, dass, wie bereits oben angedeutet, die Ergebnisse der Interviews in dieser Analyse um weitere Erkenntnisse angereichert werden, die sich aus Primärquellen und der – nur äußerst beschränkt vorhandenen – Sekundärliteratur in einigen wenigen Bereichen ergibt. Zudem sollen die Ergebnisse, wo immer dies sinnvoll erscheint, in einen größeren Erkenntnisrahmen bisheriger Forschung zur deutschen Außen- und Europapolitik eingeordnet werden. Auch hierdurch entstehen teilweise zusätzliche Kategorien für die eine Sphäre, die kein unmittelbares Pendant in der anderen Sphäre haben, so etwa die *deutschen Vorstellungen in der Retrospektive*, die für die Politik, nicht aber für die Ministerien diskutiert werden.

Am deutlichsten wird dies daran, dass die praktisch arbeitenden, mit dem EAD öfter in Kontakt kommenden Ministerialbeamten durchaus recht umfassend eine Bewertung desselben abgeben konnten (Kapitel 4.2.2.2), während dieselbe durch die Politiker recht kurz ausfällt (Kapitel 4.1.2.2). Dem gegenüber sind die Antworten zu den Zukunftsvorstellungen zum EAD durch die Politiker recht detailliert und teilweise sehr umfassend (Kapitel 4.1.2.3), wobei die Antworten der Praktiker aus den Ministerien hier vom Umfang her geringer ausfallen (Kapitel 4.2.2.3). Aufgrund dessen sind die thematischen Zusammenfassungen in dieser vier Unterkapiteln respektive Kategorien auch am unterschiedlichsten. Einen Überblick über die Themen gibt Tabelle 4. Sind durch die Interviews Sachverhalte zur Sprache gekommen, die für die Analyse von Interesse, aber im Umfang zu gering, oder von übergeordneter Natur waren, werden diese in den einzelnen Kategorien einleitend ausgeführt, bevor die in Tabelle 4 genannten Themen jeweils dargelegt werden.

Tabelle 4: Themen der Analyse

Politiker	Ministerialbeamte
<i>Der EAD an sich</i>	
Wahrnehmung	
1) Interessen und strukturelle Stellung des EAD	3) Interessen und strukturelle Stellung des EAD
2) Die Hohe Vertreterin	4) Die Hohe Vertreterin
Bewertung	
5) Grundsätzliche Bewertung der Performanz	7) Grundsätzliche Bewertung der Performanz
6) Koordination der GASP seit der Gründung des EAD	8) Mehrwert des EAD
	9) Transparenz des EAD
	10) GSVP-Strukturen im EAD
	11) Die Hohe Vertreterin
Zukunftsvorstellungen	
12) Stefan Liebich	16) Kompetenzen und strukturelle Stellung des EAD
13) Rolf Mützenich	
14) Frithjof Schmidt	17) Der Hohe Vertreter
15) Deutsche Vorstellungen in der Retrospektive	
<i>Deutschland und der EAD</i>	
Wahrnehmung	
18) Deutschlands Bedeutung für und Einfluss auf den EAD	20) Deutschlands Bedeutung für und Einfluss auf den EAD
19) Bedeutung des EAD in der deutschen Diskussion	21) Deutsches Personal im EAD
Bewertung	
1) Bedeutung des EAD in der deutschen Diskussion	1) Das Auswärtige Amt und die europäische Delegationen
	2) Deutschland und die GASP/GSVP-Strukturen
Zukunftsvorstellungen	
1) Verhältnis von Deutschland und EAD	1) Verhältnis von Deutschland und EAD
2) Deutsches Personal im EAD	2) Deutsches Personal im EAD

4.1 Die deutsche Politik

Vor dem Hintergrund, dass bei der Auswahl der Befragten nicht explizit nach EAD-Experten gesucht worden ist, ist an dieser Stelle schon als erste – im weiteren Verlauf genauer explizierte – Erkenntnis festzuhalten, dass, unbeschadet einer breiten Kenntnis des EAD bei den Befragten im Generellen, durchaus mit den genannten, unterschiedlichen biografischen Kriterien korrespondierende Unterschiede im Detailwissen bestehen. Daher zielen Wahrnehmung, Bewertung und Zukunftsvorstellungen teilweise auf divergierende Aspekte ab und kontrastieren insofern auch mit Blick auf den jeweiligen Umfang.

4.1.1 Erste Assoziationen

Wie erläutert, wurden alle Befragten zunächst, von etwaigen Fragestellungen oder dem folgenden Gesprächsverlauf insgesamt unbeeinflusst, nach ihrer ersten Assoziation mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst befragt: Stefan Liebich von der Partei Die Linke nennt dabei knapp die Hohe Vertreterin respektive Frau Mogherini. Laut SPD-Mitglied Rolf Mützenich folge der EAD einem Pfad in Europa, helfe bei der Entwicklung einer europäischen Identität und diene den Gemeinschaftsinteressen, die durchaus auch in Deutschlands Interesse seien.

Auch der grüne Politiker Frithjof Schmidt bezog sich auf die Rolle des Dienstes, jedoch eher mit Blick auf die inter-institutionelle Stellung desselben im Gefüge des politischen Systems der Europäischen Union. Während seiner Zeit als Mitglied des Europäischen Parlaments (MEP) und stellvertretender Vorsitzender des Entwicklungsausschusses dieses Hauses habe es die Hoffnung darauf gegeben, so Schmidt, dass der EAD die Widersprüche zwischen den verschiedenen existierenden Ämtern auflösen würde; das heißt zwischen dem Posten des Hohen Vertreters für die GASP einerseits und dem Kommissar der DG RELEX andererseits. Erhoffte Synergieeffekte seien bisher zwar schon, aber nur zum Teil eingetreten, sodass er als „unvollendeter Dienst“ zu charakterisieren sei. Als dritte Instanz *sui generis* (vgl. Kapitel 3) zwischen den intergouvernementalen Institutionen Rat und Europäischer

Rat und der supranationalen Kommission bilde der EAD eher selbst die Komplexität beziehungsweise das Durcheinander zwischen den verschiedenen EU-Institutionen ab, als dass er Kongruenz zwischen diesen schaffe würde. Schon dieser Umfang der ersten Assoziationen deutet auf das umfangreiche (Detail-)Wissen Schmidts als ehemaliges MEP hin, welches sich auch in fast allen folgenden Unterkapiteln zeigt.

4.1.2 Der EAD an sich

Wie bereits erläutert, wurde nicht nur hinsichtlich der Interviews zwischen dem Blick auf den EAD per se, der das spezifische Verhältnis zu Deutschland zunächst ausschließt, einerseits und jenem auf das Verhältnis der Bundesrepublik respektive ihrer Institutionen und dem EAD andererseits unterschieden. Vielmehr soll diese Differenzierung auch ein klarer Referenzrahmen für die Analyse sein. Denn die Perspektive auf den Dienst sagt, sei es bei Wahrnehmung oder Bewertung sowie den Zukunftsvorstellungen zu diesem, nicht zwangsläufig etwas darüber aus, wie das Verhältnis Deutschlands zu diesem gesehen wird. Zunächst soll im Folgenden daher der EAD an sich betrachtet werden, bevor die Perspektive der politischen Sphäre Deutschlands auf das Verhältnis des Landes mit dem Auswärtigen Dienst der Europäischen Union im Vordergrund steht (Kapitel 4.1.3).

4.1.2.1 Wahrnehmung

Grundsätzlich danach gefragt, wie und als was die Befragten den EAD in den ersten fünf Jahren seiner Existenz wahrnehmen, betonen Schmidt und Mützenich, dass er sich nach wie vor in einer Entstehungs- beziehungsweise Entwicklungsphase befindet; „unvollendeter Dienst“ sei daher eine angemessene Beschreibung, so Schmidt erneut unterstreichend.²¹ Liebich hingegen verweist auf seine persönliche Perzepti-

21 Auch die erste Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik und erste Chefin des EAD Ashton selbst beschrieb diesen Zustand, dabei anschaulich metaphorisch: „[W]e are at the beginning not the end. I have said a few times that it is like flying a plane while you are still building the wings and somebody might be trying to take the tail off at the same time. You are always in low turbulence but none the less the plane has left the runway.“ (Ashton, zit. n. House of Lords 2011: 4; ähnlich in EEAS 2013: 1)

on des Dienstes weniger als Institution per se als eher *mittelbar* über die Beschäftigung mit der GASP im Allgemeinen, für die der EAD der institutionelle Unterbau auf europäischer Ebene sei. *Unmittelbar* wahrnehmbar sei der Dienst jedoch bei Auslandsbesuchen durch seine Delegationen. So habe er konkreten Kontakt zum Auswärtigen Dienst etwa bei einem Besuch in der Volksrepublik China über den früheren dortigen Delegationsleiter und nunmehr Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Markus Ederer, erhalten. Somit habe er hier, im Gegensatz zu den sonst üblichen Briefings durch deutsche Botschafter, auch die Perspektive des europäischen Dienstes erfahren.

Interessen und strukturelle Stellung des EAD: Konfrontiert mit den zentralen Fragen, wessen Interessen der EAD vertrete und wie sein Verhältnis zu den nationalen Außenministerien – *Konkurrenz, Komplement, Kompensation* – sei, äußert Mützenich seine Wahrnehmung des Dienstes als *Ergänzung* der nationalen ministerialen Strukturen. Gerade zu Beginn habe der EAD Impulse von außen erhalten, später dann jedoch ein stärkeres Eigenleben entwickelt, was auch durch die über die Zeit personelle Stärkung zu erklären sei. Im Einklang mit dieser Differenzierung charakterisiert er den Auswärtigen Dienst der EU daher sowohl generell als *Instrument* anderer Akteure als auch als eigenständigen *Akteur*. Für letztere Attribuierung spricht auch Mützenichs Verweis auf die wichtige Rolle des EAD in den Verhandlungen der P5+1²² mit Iran über dessen Atomprogramm und beim auf Grundlage dieser Gespräche zustande gekommenen, sogenannten *Iran-Deal*²³. In diesem Zusammenhang sei Mogherini das „europäische Gesicht“ gewesen.

22 An den Verhandlungen mit Iran um dessen Atomprogramm waren die fünf ständigen Mitglieder (*permanent members*) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, also Frankreich, Großbritannien, USA, China und Russland (P5), sowie Deutschland (P5+1), als wichtigster Handelspartner des Iran und wichtigster Produktlieferant sowie Servicedienstleister mit Blick auf das iranische Atomprogramm, und die EU beteiligt (vgl. Fußnote 47).

23 Der zwischen den P5+1, der Europäischen Union sowie Iran geschlossene *Joint Comprehensive Plan of Action* (2015), der auf das massive Zurückfahren des iranischen Atomprogramms abzielt, wird gemeinhin als *Iran-Deal* bezeichnet.

Liebich spricht bei der Frage danach, wessen Interessen der EAD verfolge, allgemeiner von der Problematik, dass die Formulierung der GASP grundsätzlich vom Konsens von 28 Mitgliedstaaten abhängt und diese der Natur nach weniger profiliert sei als eine nationale Außenpolitik; er nehme Einigungen als Verständigung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“²⁴ wahr. Ebenso mit Blick auf die Iran-Verhandlungen käme jedoch, so Liebich, der GASP im Allgemeinen und konkret der Hohen Vertreterin auch eine *eigene Rolle* zu. Insofern ist zu konstatieren, dass der EAD in der Wahrnehmung der deutschen Politik sowohl Akteur als auch Instrument zu sein scheint und nicht „more of an instrument of than actor in foreign policy“ (Balfour 2015: 32), wie seine Rolle zuweilen beschrieben wird.

Für eine derart ambivalente Feststellung sprechen auch Aussagen Schmidts. Auf die Bedeutung des EAD in den Iran-Verhandlungen kommt er, wie die beiden anderen Interviewpartner, zu sprechen, geht er doch auf die dort erkennbaren Synergie-Effekte durch strategische Planungen ein. Im Einklang mit Mützenichs Wahrnehmung verweist er darauf, dass der EAD in der Praxis von der deutschen Außenpolitik sicherlich als *Ergänzung* gesehen werde, er *aber dennoch mehr* sei. Dies werde etwa an Mogherinis Doppelhut deutlich; der EAD sei somit nicht nur *Komplement*, sondern durchaus auch *Konkurrenz* für nationale Strukturen. Als Exempel hierfür nennt er die Planung der EU für eine umfassende zivile wie militärische Mission für Mali, die sicherheits-, entwicklungs- und außenpolitische Aspekte einbeziehen sollte und ein Pilotprojekt gewesen sei, in dem der EAD aktiv werden sollte. Dies hätte einen Bruch mit der traditionellen *Françafrique* – also Frankreichs Anspruch auf seine ehemalige Kolonien als französische Einflussphäre – bedeutet, den der damalige französische Staatspräsident François Hollande schon in einer Rede vor der senegalesischen Nationalversammlung in Dakar im Oktober 2012 verkündet

24 Die Perspektive, dass die Außenpolitik der Europäischen Union Resultat eines kleinsten gemeinsamen Nenners – und daher ineffektiv – wäre, ist nicht neu (vgl. Fröhlich 2014: 213) und wird, im Einklang damit, auch von EAD-Beamten für ihren Dienst als zutreffende Beschreibung bestätigt; wobei dies hier vor allem auf die Zusammensetzung des Personals aus drei verschiedenen Gruppen (Beamte der nationalen Außenministerien, des Rates sowie der Kommission) zurückgeführt wird (Spence 2015: 48).

habe.²⁵ Die rot-grüne Regierung in Frankreich habe mit der neokolonialen Außenpolitik des Landes brechen und in eine europäische Außenpolitik hinein gewollt,²⁶ was der konservativen Seite im Lande ein Dorn im Auge gewesen sei. Obwohl ein Plan für eine europäische Mission in Mali bereits vorgelegen habe, sei eine Umsetzung dessen jedoch dadurch zunichtegemacht worden, dass nach dem Vorrücken militanter islamistischer Terroristen aus dem Norden des Landes nach Süden Frankreich aber schließlich betonte, dass ein (militärisches) Eingreifen nun nicht mehr aufzuschieben sei.²⁷ Zwar sei dieses Projekt der EU durch Frankreichs Agieren zwar noch nicht vollends gescheitert, doch bestehe bis heute keine gemeinsame Sahel-Politik der Europäischen Union.²⁸ Dem gegenüber betont Liebich, dass er beobachte, dass die Mitgliedstaaten heute in Bereichen aktiv würden, die früher üblicherweise klar getrennt waren. Während früher etwa die Arbeitsteilung bestanden habe, dass Deutschland sich eher um den Osten Europas, Frankreich eher um Afrika kümmere, sei Deutschland nun auch bei der Außenpolitik gegenüber Afrika, Frankreich hingegen bei der aktuellen Politik bezüglich der Ukraine mit einbezogen.

Ebenso konträr zu den oben genannten Synergie-Effekten sieht Schmidt jedoch zudem nach wie vor erhebliche Differenzen zwischen den nationalen Ministerien. Beispielhaft nennt er hier die deutsche Politik bezüglich der durch die Ostsee verlaufenden Erdgaspipeline Nord Stream, die eine „einsame Entscheidung“ sei, von den osteuropäischen Staaten als „politischer Affront“ gesehen werde und das

25 Dort hatte Hollande erklärt: „Die Zeit dessen, die man einst ‚la Françafrique‘ genannt hat, ist vorüber. Es gibt Frankreich und es gibt Afrika. Es gibt die Partnerschaft zwischen Frankreich und Afrika, mit den auf Respekt, Klarheit und Solidarität basierenden Beziehungen“ (Hollande 2012: 5, eigene Übersetzung).

26 Ein nicht unerhebliches Motiv für einen derartigen Vorstoß der französischen Regierung war wohl auch, die teuren Einsätze nicht mehr alleine, sondern besonders mit deutscher Hilfe zu finanzieren (Rode 2014: 63–64).

27 Nachdem militante Islamisten aus dem nördlichen Azawad begannen, in den Süden des Landes vorzudringen, startete Frankreich am 11. Januar 2013 die Opération Serval mit dem Ziel, die Islamisten aufzuhalten und zurückzudrängen.

28 Im März 2011 beschloss der Rat in der Zusammensetzung der Außenminister die die Bereiche Sicherheit und Entwicklung integrierende und Mali als Kernstaat beziehungsweise den Konflikt innerhalb desselben als vornehmlichen Anlass zum Handeln konstatierende (Bello 2012: 2–8) *Strategy for Security and Development in the Sahel* (EEAS 2011).

Resultat eher ein „diplomatischer Krieg“ sei.²⁹ Für ein zweites Exempel referiert er auf einen eigenen Besuch in Indien zusammen mit Bundeskanzlerin Merkel, bei dem Deutschland versucht habe, Kampfflugzeuge an das Land zu verkaufen, später ebenso Frankreich. Daran sei erkennbar, dass die europäische Indien-Politik vom Wettbewerb und der Konfrontation zwischen Deutschland und Frankreich geprägt sei, die natürlich auch auf der Ebene der nationalen Vertretungen stattfänden.³⁰

Nach Schmidts Eindruck versuche der EAD sich jedoch aus diesen Differenzen herauszuhalten, wenngleich einzelne nationale Diplomaten sicherlich auch ihren eigenen Außenministerien und Diensten zuspähen würden. Dies hänge essentiell davon ab, wie sich der einzelne Diplomat verstehe, wobei je nach Person eine stärkere Verbundenheit entweder mit der europäischen oder der nationalen Ebene zu beobachten sei. Eine derartige, zuweilen beobachtbare Loyalität weiterhin gegenüber den nationalen Ministerien befindet Schmidt auch für wenig verwunderlich, da man als nationaler Beamter an den Europäischen Dienst „ausgeliehen“ werde. Da man noch immer nationaler Diplomat sei und zurück in sein Ministerium gehen werde, würde man keinen Interessenkonflikt wollen; dies sei die natürliche „Logik des Ausleihprinzips“. Schmidt konstatiert daher, dass *sowohl Supranationales als auch Intergouvernementales* im EAD am Werk sei. Insgesamt stelle sich, so Schmidt, jedoch die Frage, wie man einen Korps aus Beamten dreier verschiedener Institutionen schaffen könne, wobei es zurzeit so scheine, als ob man schaue, was herauskomme, wenn man den Dingen ihren Lauf lasse.

29 Die Pipeline wurde 2011 eröffnet und soll nach aktuellen Planungen unter dem Namen Nord Stream 2 um zwei weitere Röhren erweitert werden. Kürzlich warf der polnische Präsident Andrzej Duda Deutschland und Russland vor, es handle sich hierbei um ein politisches und nicht wirtschaftliches Unterfangen, welches auf die Untergrabung der Solidarität in der EU abziele; wobei er hiermit noch glimpflicher reagierte als dereinst der damalige polnische Verteidigungsminister Radosław Sikorski, der Nord Stream mit dem Hitler-Stalin-Pakt verglich (Benz 2016). Besondere Kritik wurde, etwa vom ungarischen Premierminister Victor Orbán, gegenüber Deutschland geäußert, da aufgrund des Vorgehens Russlands in der Ukraine im Rahmen der Sanktionen gegen das Land darauf gedrängt wurde, die sogenannte South Stream durch das Schwarze Meer aufzugeben, während an Nord Stream 2 weiter festgehalten wurde (Steinhauser und Norman 2015).

30 Mittlerweile hat Frankreich nach einem jahrelangen Tauziehen Indien 36 Rafale-Kampfflugzeuge verkauft, während die Eurofighter Jagdflugzeug GmbH, an der EADS Deutschland mit 33 % beteiligt ist und die ihren Sitz in Hallbergmoos in Bayern hat, mit ihrem Eurofighter Typhoon leer ausging (Wirtschaftsblatt 2016).

Die Hohe Vertreterin: Vor dem Hintergrund der zugespitzten Frage, ob die Hohe Vertreterin zurzeit am ehesten als *Quasi-Außenministerin*, *Managerin* oder *Mediatorin* zu charakterisieren sei, sieht Liebich die zurzeit amtierende Mogherini als *mehr als eine bloße Koordinatorin*, doch sei sie auch *weit davon entfernt, eine Außenministerin zu sein*. Gerade im Vergleich zu ihrer Vorgängerin Ashton sei sie jedoch eine europäische Akteurin mit einer eigenen Agenda, die rasch verdeutlicht habe, „dass sie etwas kann und will“.

Schmidt meint, Ashton habe darunter gelitten, dass die stärkeren EU-Staaten eine „schwache Figur“ in der Funktion als Hohe Vertreterin wollten und insbesondere Deutschland und Frankreich eine solche Besetzung verhindert hätten, die unter Umständen zu stark ein eigenes Profil entwickelt hätte. Seiner Einschätzung nach habe verhindert werden sollen, dass die Person auf dem Posten „neben den anderen Sonnenkönigen strahlt“, was tatsächlich auch nicht eingetreten sei. Insofern sei Ashton als Kompromiss zu verstehen gewesen,³¹ von der – berechtigterweise – verlangt worden sei, persönliche Eitelkeiten zurückzustellen und den Dienst zunächst aufzubauen.³² Trotz zahlreicher Differenzen, die nach wie vor nicht überwunden seien, sehe er ihre Leistungen als im Vorhinein von außen unterschätzt, denn dass der Europäische Auswärtige Dienst mittlerweile laufe, sei Ashtons Verdienst.

Eine zur Perzeption Liebichs ähnliche Wahrnehmung Mogherinis zwischen Extremen hat auch Schmidt, insofern diese zwischen einer Funktion als Außenministerin und jener als Verwalterin stehe. Statt einer „administrativen Koordination“

31 Während Javier Solana als Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zuvor unter anderem Außenminister Spaniens und NATO-Generalsekretär gewesen war, galt die zuvor als EU-Kommissarin für Handel fungierende Ashton als im Bereich der Außenpolitik deutlich weniger profiliert bis unerfahren, sodass sie tatsächlich als Kompromisskandidat zwischen verschiedensten, etwa parteipolitischen Interessen gesehen werden muss (Barber 2010: 56; Cameron 2011: 239–240). Die nach außen kommunizierte Botschaft ist dabei derart bewertet worden, dass die großen Mitgliedstaaten der EU tatsächlich die Zügel der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Hand behalten wollen (Howorth 2010: 456).

32 Ashton sah tatsächlich auch selbst in dem Aufbau des Dienstes ihre wichtigste Aufgabe: „[M]y first priority will be to build the European External Action Service (EEAS) as an efficient and coherent service that will be the pride of the Union and the envy of the rest of the world.“ (Ashton, zit. n. Cameron 2011: 235).

einerseits und einer „Federführung“ in der europäischen Außenpolitik andererseits, stelle ihre Arbeit „politische Koordination“ dar. Gegenüber Ashton habe sie den EAD nicht erfinden müssen und könne diesen stattdessen nun aktiv nutzen. Dennoch scheitere ihre Rolle zuweilen: Ein Beispiel hierfür sei Mogherinis Bestreben, an den Gesprächen mit Russland bezüglich der Ukraine-Krise teilzunehmen, was aber von Frankreich und Deutschland verhindert worden sei. Bei der zum Zeitpunkt der Befragung noch laufenden Ausarbeitung der von Mogherini initiierten *Global Strategy* zur Außen- und Sicherheitspolitik der Union³³ hingegen versuche sie, die Machtposition umzudrehen, indem sie hier die Federführung übernehme und bei der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten nach der Prämisse verfare: „Ich mache das schon, aber es muss auch nicht jeder wissen, was ich schreibe.“ Nach Schmidts Wahrnehmung spielt Mogherini hier klar ihre Macht aus. Sollte ihr dieses Vorhaben gelingen, werde es ihr Respekt verschaffen, sodass dies als „Lackmustest“ für die Zukunft gesehen werden könne. Dennoch glaubt Schmidt, dass Frankreich und Deutschland auch zukünftig ihre Macht nutzen werden. Ohnehin sei die Hohe Vertreterin nicht die mächtigste Person im Institutionengefüge der EU, in dem der Präsident des Europäischen Rates (zunächst Herman van Rompuy, nun Donald Tusk), der Kommissionspräsident (zurzeit Jean-Claude Juncker) und die Ratspräsidentschaft (zum Zeitpunkt des Interviews bei Lettland, im ersten Halbjahr 2017 bei Malta) eine größere Rolle einnehmen würden.

4.1.2.2 Bewertung

Interessant ist mit Blick auf die Ausführungen der Ministerialbeamten im entsprechenden Unterkapitel zu diesem (Kapitel 4.2.2.2) Liebichs Perspektive auf die strukturelle Verquickung der GSVP mit den übrigen Strukturen der Außenpolitik der EU im EAD. Als Linker finde er, so der Politiker, die EU solle eine Rolle als Friedensakteur wahrnehmen und weniger die militärische Komponente. Wenn allerdings doch verteidigungs- oder sicherheitspolitische respektive militärische Operationen statt-

³³ Das Strategiepapier ist am 28. Juni 2016 unter dem Titel *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* erschienen und abrufbar unter EU (2016).

finden, sollten diese jenseits des Europäischen Auswärtigen Dienstes angesiedelt sein.

Während zuvor bereits darauf verwiesen worden ist, dass die Bewertung des EAD an sich durch die Politiker recht kurz – und weniger detailliert und umfassend als jene der Ministerialbeamten – ausfällt, wird eine entscheidende Beobachtung für viele der in den Interviews gemachten Aussagen an der grundsätzlichen Bewertung der Performanz des Dienstes durch die Befragten deutlich: Ein spezifischer, *europäischer* Maßstab, der zu eben dieser Bewertung herangezogen wird.

Grundsätzliche Bewertung der Performanz: Vor dem Hintergrund der jeweils vollzogenen Darlegungen um eine Einschätzung der Performanz – Effektivität, Effizienz und Produktivität – des Europäischen Auswärtigen Dienstes gebeten, fallen die Antworten aller drei Interviewpartner differenziert aus. SPD-Mitglied Rolf Mützenich verweist mit Blick auf die Beziehungen zum Iran darauf, dass der EAD mit der Zeit effektiver und professioneller werde, was vermutlich auf die wachsende personelle Stärke des Dienstes zurückzuführen sei. Dabei dürfe man jedoch nicht verkennen, dass der *Iran-Deal* auch ohne den EAD zustande gekommen wäre. Dennoch sei der EAD insgesamt wichtig für die Entwicklung eines „europäischen Ansatzes“. Ein Beispiel hierfür sei die Pressekonferenz Mogherinis mit dem iranischen Außenminister Mohammed Sarif nach der Einigung hinsichtlich des Atomprogramms des Landes. Im Iran habe es viele Menschen irritiert, dass dort eine Frau stehe; eine Irritation, die Mützenich für positiv hält.³⁴ Schon 2013 hatte Mützenich den EAD in seiner Rolle für die Herausbildung der GASP lobend erwähnt:

Darüber hinaus sollen hier aber auch Lady Ashton und der im Aufbau befindliche Europäische Auswärtige Dienst genannt werden; denn deren aktuelles Handeln ist ein Bravourstück auf dem Weg zu einer Herausbildung einer zukünftigen europäi-

34 Inwiefern der EAD, abgesehen von diesem besonderen, wenngleich speziellen Fall, allgemein als Entrepreneur europäischer Werte und Normen, der Gleichheit von Mann und Frau und entsprechender normativer Konsequenzen auch im öffentlichen Leben, sein kann, ist vor dem Hintergrund der Feststellung fraglich, dass Frauen im EAD deutlich unterrepräsentiert sind, wobei ein Höchststand des Anteils an Frauen im EAD im Oktober 2014 mit 19 % erreicht wurde (Novotná 2015: 395).

schen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ich bin froh, dass hierüber im Parlament sozusagen Gemeinsamkeit besteht (Mützenich, zit. n. Deutscher Bundestag 2013: 140).

Gerade vor dem Hintergrund der zurzeit höchst salienten Skepsis gegenüber dem europäischen Integrationsprojekt in der politischen Sphäre anderer EU-Mitgliedstaaten – und durch die Alternative für Deutschland mittlerweile verstärkt auch in Deutschland –, sticht die Selbstverständlichkeit hervor, mit der Mützenich die Entwicklung eines „europäischen Ansatzes“ als Maßstab für die Bewertung des EAD heranzieht. Denn die Teilnahme an einem gemeinsamen Auswärtigen Dienst, der mit einer Stimme alle EU-Mitgliedstaaten vertreten soll, bedeutet keineswegs zwangsläufig, dass zur Bewertung der Performanz desselben der Grad der Entwicklung eines *europäischen Ansatzes* verwendet wird. Aus britischer Perspektive etwa, insbesondere jener der Regierung, soll der Dienst besonders in jenen Bereichen eine Rolle spielen, welche den Interessen des Königreichs dienen (Fiott 2015); insofern werden die Bewertungskriterien aus einem solchen Blick auf den Dienst logischerweise vollständig andere sein.

Diese Perspektive reflektiert die These, dass Deutschlands Interessen maßgeblich durch den europäischen institutionellen Kontext und „the Europeanization of the identity of the German state“ seit dem Zweiten Weltkrieg geprägt seien (Katzenstein 1997a: 14–15)³⁵, während umgekehrt die Einbindung in die „westlichen Bündnisse“ – neben der EU vornehmlich gemeint: die NATO – „zum unantastbaren Teil der nationalen Interessen der Bundesrepublik“ seit der Gründung derselben gehören würden (von Bredow 2008: 27). Selbst Autoren, die annehmen, Deutschlands Zurückstellung kurzfristiger nationaler Interessen angesichts der europäischen Integration diene lediglich der Erreichung langfristiger nationaler Interessen, nennen rekurrierend zuvorderst jene Erreichung einer tieferen Integration paradigmatisch für eben diese nationalen Interessen (Roos 2010: 224–225, 264).³⁶

35 Katzenstein (1997b: 260) selbst spricht in diesem Zusammenhang von Deutschland als dem „good European par excellence.“

36 Es sei darauf verwiesen, dass eine derart starke Befürwortung des europäischen Integrationsprojektes Deutschlands nicht notwendigerweise die Auflösung spezifischer deutscher nationaler Interessen bedeuten muss (Schmalz 2002: 51). Ein Blick auf die Transformation der Funktion und das

IB-theoretisch gesehen entspricht dies der sozialkonstruktivistischen Les- und Interpretationsart der Europäischen Integration, nach der diese sich als über die Jahre wandelnder Prozess darstellt, der die Identität der Mitgliedstaaten und daher auch ihre Interessen und ihr Verhalten verändert (Christiansen et al. 1999: 529). Diese Einschätzung scheint sich also in der Bewertung des EAD durch die Politiker widerzuspiegeln. Neben dem Beispiel Mützenichs ist auch Schmidts Bewertung der nicht umgesetzten gemeinsamen europäischen Strategie der Union für Mali respektive der Sahel-Region im Allgemeinen – anstelle einer an der *Françafrique* orientierten Strategie Frankreichs – als „tragisch“ ein konkretes Beispiel für diese starke Befürwortung gemeinsamer europäischer Lösungen durch beziehungsweise in Deutschland. Die Darlegung der Zukunftsvorstellungen aller drei Befragten zum EAD unten spiegelt eine solche Sichtweise auf die Integration ebenfalls wider (Kapitel 4.1.2.3).

Ebenso nach seinem grundsätzlichen Urteil über Effektivität, Effizienz und Produktivität des EAD gefragt, merkt Liebich an, dass die Bewertung eher schwierig für ihn sei, da man von der konkreten Arbeit des EAD selbst wenig mitbekommen würde. Ob etwa mehr Mitarbeiter benötigt würden oder nicht, könne er kaum einschätzen. Informationen erhalte er indirekt über Außenminister-Treffen und dadurch wie Mogherini jeweils agiere; in dieser Hinsicht zumindest würde seine Bewertung positiv ausfallen. Mit diesen Aussagen ist noch einmal die oben geäußerte Erkenntnis explizit durch einen Befragten genannt, dass die nicht direkt in die

Primat der Europapolitik Deutschlands zeigt, dass die Integration – zumindest bis zu einem gewissen Grade – immer auch Vehikel, also nicht nur Zweck, sondern auch Mittel, für die Durchsetzung spezifisch deutscher Interessen war, insofern sie zunächst der „Rückgewinnung der Souveränität“, später der Beschwichtigung der Angst der Nachbarn vor „irgendwelche[n] Hegemonialansprüche[n]“, der Einbindung Deutschlands in die Bündnisse des Westens zur Umsetzung der neuen Ostpolitik Willy Brandts und seit jeher und bis heute der „Förderung und Stärkung der deutschen Wirtschaftskraft“ diente (von Bredow 2008: 114). Roos (2010: 224–227) betont ebenso, dass es eben jener Fortschritt des Integrationsprozesses respektive ein Agieren zusammen mit den europäischen Partnern ist, wodurch sich konkrete Vorteile für Deutschland ergeben würden, wie etwa „enorme[-] Sicherheits- und Wohlstandsgewinne“, und dies gerade deshalb vitales deutsches Interesse sei (Roos 2010: 224–225, 264). Die Frage nach dem Verhältnis von deutschen nationalen und europäischen Interessen scheint daher bei genauerer Betrachtung äußerst komplex.

tägliche Arbeit mit dem EAD involvierten Politiker weitestgehend weniger die konkrete Arbeit desselben bewerten (können und wollen).

Koordination der GASP seit der Gründung des EAD: Auf die Frage, ob der EAD zu einer besseren Koordination oder gar Effektivität der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik geführt habe, antwortet Mützenich, dass eine Einschätzung dessen zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh sei. An diesem Punkt kommt jedoch auch er auf den Prozess der *Global Strategy* zu sprechen, in dem er die Mitarbeit des Dienstes an derselben als Vorzeigeprojekt sieht. Dies stehe zumindest für die Hoffnung, ein gewisses Gesamtinteresse wahrzunehmen, auch wenn schon vorher europäische Beamte an derartigen Dokumenten mitgearbeitet hätten. Liebich hingegen sieht zwar schon eine Verbesserung in dieser Hinsicht seit 2010, wobei es aber immer eine politische Entscheidung sei, wie effektiv die GASP sei. Auch wenn er mit Libyen und China zwei Beispiele nennt, bei denen ein Bemühen der Mitgliedstaaten, näher zusammen zu kommen, nicht zu sehen gewesen sei,³⁷ sehe er dies grundsätzlich schon. Dies liege daran, dass der Druck für ein Zusammenkommen sowohl von innen als auch von außen gewachsen sei – von innen durch den Vertrag von Lissabon und der damit einhergehenden Schaffung des Auswärtigen Dienstes der EU, von außen durch den sichtbaren Unwillen der Amerikaner, gewisse Aufgaben alleine zu übernehmen.

Außerdem macht Liebich darauf aufmerksam, dass es immer „etwas unfair“ sei, dass auf die europäische Ebene verwiesen werde, wenn etwas nicht durch nationale Politik zu lösen sei oder falsch laufe, andersherum aber Erfolge auf der europäischen Ebene für die nationale reklamiert würden. Auch dies habe dazu geführt, dass Ashton und ihr Dienst in der Vergangenheit in die Kritik geraten seien. Dem gegenüber betont er die positive Rolle Mogherinis, gerade mit Verweis auf ihr Anliegen, die strategischen Ziele der Union über ihre *Global Strategy* mitzubestimmen.

³⁷ Für die Fragmentierung der europäischen Politik gegenüber China wird insbesondere das Beharren der drei größten Mitglieder – Großbritannien, Frankreich, Deutschland – auf nationalen Positionen verantwortlich gemacht (Whitman 2015: 20). Ähnliche Disparitäten finden sich auch bezüglich weiterer Staaten (vgl. auch die Politik der EU gegenüber Indien in Kapitel 4.1.2.1).

Insofern ein solches Vorhaben Personal benötige, sieht Liebich den EAD beziehungsweise die Europäische Union hier in der Wahrnehmung seiner respektive ihrer Rolle. Insgesamt finde er, so Liebich, dass Mogherini angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten ihres Amtes ihre Arbeit gut mache.

4.1.2.3 Zukunftsvorstellungen

Hinsichtlich der Gedanken, welche die drei Befragten über die Zukunft des EAD äußern, soll schon an dieser Stelle betont werden, dass diese klar zwischen einer in ihren Augen idealen Welt, also wie der EAD im bestmöglichen Fall sein *sollte*, und einer möglichen Welt, das heißt wie der Dienst realistischerweise aussehen *kann*, differenzieren. Dabei zeigt sich, dass diese Ideen bei allen drei Gesprächspartnern in eine größere Vorstellung davon eingebettet sind, wie die EU aussehen könnte oder sollte, beziehungsweise was sie in Zukunft sein könnte oder sollte. Abweichend von den Unterpunkten *Wahrnehmung* und *Bewertung* sollen die Erkenntnisse der Gespräche hier daher nicht thematisch, sondern nach Personen geordnet werden, um die jeweiligen Narrative und die Rolle des EAD in denselben deutlich werden zu lassen; auf die zuvor genannten Punkte des jeweiligen Interviewpartners wird selbstredend dennoch rekuriert.

Stefan Liebich: Das Fraktionsmitglied der Partei Die Linke Liebich wünscht sich so etwa für die Zukunft, dass der EAD nationale Strukturen tatsächlich *ersetze*, betont aber zugleich, dass die Realität hiervon weit entfernt sei. Tendenziell wünsche er sich einen stärkeren Transfer von Kompetenzen auf die supranationale Ebene, so dass es eine Außen- und Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene mit einem starken EAD gebe. Dazu könnten zumindest kleine Schritte schon jetzt umgesetzt werden, etwa indem *nationale Auslandsvertretungen durch EU-Delegationen ersetzt* würden. In diesem Kontext sollten die Mitgliedstaaten konkret überlegen, ob in bestimmten Fällen nationale Vertretungen jedes Landes wirklich nötig seien. Dies hätte etwa auch eine symbolische Wirkung für Urlauber, die sich so nicht mehr an ihre nationalen Botschaften im Ausland wenden würden, sondern an die für sie dann

zuständige EU-Delegation respektive EU-Botschaft. Als weiteres konkretes Beispiel nennt er auch Visa-Angelegenheiten, die in den Händen der EU, das heißt des EAD und seiner Delegationen, liegen könnten.³⁸

In der Konsequenz seiner oben dargestellten negativen Bewertung der strukturellen Verquickung der GSVP-Strukturen mit den anderen Bereichen des Auswärtigen Dienstes der EU, wäre er idealistisch für einen *Ersatz* der nationalen Armeen durch eine Europa-Armee inklusive einer Übertragung des Parlamentsvorbehalts vom Bundestag auf das Europäische Parlament; auch hier unterstreicht er jedoch, dass dies zurzeit nicht umsetzbar sei. Ähnlich stellt sich seine Perspektive auf die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats dar, für den auf lange Sicht einer oder zwei Sitze für ganz Europa anzustreben wären. Dies sei besser als die derzeitige Lösung und besser als ein zusätzlicher Sitz für Deutschland. Einen solchen würde das Land zwar offiziell anstreben, doch seien sich auch die Verantwortlichen darüber im Klaren, dass dieser nicht realistisch sei, da sodann etwa Afrika und Lateinamerika, die bisher noch überhaupt nicht ständig im Sicherheitsrat der UN vertreten seien, ebenfalls einen Sitz beanspruchen würden. Jede dieser Lösungen sei aber, realistisch betrachtet, zumindest zurzeit schwieriger umzusetzen als schlicht den Status quo zu halten, da Frankreich und Großbritannien gegen eine derartige Änderung seien. Dennoch wäre seiner Ansicht nach im Idealfall eine andere, sich nicht aus dem Zweiten Weltkrieg ergebende Ordnung (im UN-Sicherheitsrat) besser.

Als Hintergrund für seine grundsätzliche pro-europäische Haltung erwähnt Liebich mehrfach, dass er in Bezug auf die Zukunft der Europäischen Union *idealiter* für eine Föderation, also einen europäischen Bundesstaat, wäre. Wie mehrfach angedeutet, sei es aber zurzeit realistischer, sich um den Erhalt des Status quo zu bemühen. Auch wenn er grundsätzlich für eine Erweiterung und Vertiefung der EU sei, sei es zurzeit daher wichtiger, die Union zunächst zusammenzuhalten, etwa angesichts der Flüchtlingskrise und des Vorgehens bezüglich des Bürgerkriegs in

³⁸ Es sei darauf verwiesen, dass der Bereich der Ausstellung von Visa einer jener Bereiche ist, in denen schon jetzt stark zwischen den Vertretungen der EU-Mitglieder kooperiert wird (Fernández Pasarín 2015: 359–361).

Syrien, wo zwischen den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedliche Meinungen bestünden. Denn eines sei, so Liebich, klar: Wenn die Grenzen innerhalb Europas wieder hochgezogen würden, würde Deutschland sich von der weltpolitischen Bühne verabschieden; womit er die oben (Kapitel 2.1) aufgeführte Annahme aus politologischer Perspektive repliziert, dass Deutschlands Einfluss in der Welt schwindet. Auch sei die EU wichtig, da China, Russland, die USA und weitere ohnehin schon ihre Probleme hätten, da sie „keine Telefonnummer“ hätten, wo sie anrufen könnten; dieses Problem wäre ohne die derzeitigen europäischen Strukturen noch drastischer. Exemplarisch nennt er auch die USA, wo Außenpolitik klar auf Bundesebene gebündelt sei. Auch für Liebich scheint somit die Kissinger zugeschriebene Forderung (Kapitel 1) nach einer *Telefonnummer für Europa* mit dem EAD zumindest in Teilen erfüllt.

Aufgrund der terminologischen Deutlichkeit von Liebichs Vokabular muss an dieser Stelle darauf verwiesen sein, dass dessen Idealvorstellung für die politische Ordnung in Europa – Europa-Armee, Föderation, Bundesstaat, *Ersatz nationaler Strukturen* – konzeptionell auf die Idee der *Vereinigten Staaten von Europa* rekurriert. Diese sind angesichts des Ersten Weltkrieges, und insbesondere im Zuge der Anfänge des europäischen Integrationsprozesses nach dem zweiten von Deutschland ausgehenden Weltkrieg, nicht selten als möglicher Zielpunkt der Einigung des Kontinents hervorgehoben worden – sowohl von der deutschen Politik, so etwa vom ersten deutschen Bundeskanzler Konrad Adenauer (1946), als auch von der nicht deutschen Politik, wie etwa vom früheren britischen Premierminister Winston Churchill (2014 [1946]: 14).

Vor dem Hintergrund der Frage, ob der EAD neue Kompetenzen hinzugewinnen oder alte wieder abtreten solle, führt Liebich die Entwicklungszusammenarbeit als etwaiges Politikfeld an, welches der EAD übernehmen könnte; dies sei schon in vielen Staaten – anders als in Deutschland – in der Hand der Außenministerien. In konsequenter Linie zu seinen vorherigen Ausführungen sollte der EAD hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle im Idealfall als Teil einer europäischen

Regierung vom Europäischen Parlament kontrolliert werden. Der EAD selbst wäre im Wunschfall ein – konsequenterweise derart auch von Liebich benannt – *Außenministerium* der EU, so wie dies schon vor Lissabon in der Diskussion gewesen sei.³⁹ Liebich betont jedoch in jedem dieser Zusammenhänge die Frage der Realisierbarkeit: Der zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht entschiedene Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union, der sogenannte Brexit⁴⁰, der für die Union in seinen Augen „ein schwerer Schlag“ wäre, die Flüchtlingskrise und die Krise in und um Griechenland würden zeigen, dass es zurzeit eher keinen Trend in eine supranationale, integrative, föderative Richtung gebe; eher sähe man gerade gar eine Bereitschaft, die EU zu gefährden.

Rolf Mützenich: Der für die SPD im Bundestag vertretene Mützenich wünscht sich, dass sich der EAD bewähre und von den nationalen Parlamenten und Regierungen wahrgenommen und in die jeweiligen Überlegungen mit einbezogen werde. Auch für die Zukunft sehe er den Dienst einer realistischen Einschätzung nach in seiner Rolle als *Ergänzung* für nationale Strukturen. Dabei liegt seine Betonung in diesem Kontext explizit darauf, dass er nicht nur „realistisch, sondern auch frustriert“ sei: Die EU werde wohl auch weiterhin ein Staatenbund bleiben, sodass auch hinsichtlich des EAD mehr als eine *Ergänzung* nicht möglich sein werde. Dass Mützenich eine zu Liebich ähnlich ambitionierte Perspektive auf die Entwicklung der Europäischen Union hat, ist wenig verwunderlich, setzt sich die SPD schon seit ihrem Heidelberger Programm von 1925 für die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa ein (SPD 2012 [1925]: 15); der Verweis auf diesen Punkt des Heidelberger Programms ist noch im aktuellen Hamburger Programm enthalten (SPD 2007: 26).

39 Dies verweist auf den gescheiterten Vorläufer des Vertrages von Lissabon, den Vertrag über eine Verfassung für Europa, in dem sich anstelle der Begrifflichkeit *Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik* noch das Amt des *Außenministers der Union* fand (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004: Art. I-28; vgl. hierzu auch das Thema *Deutsche Vorstellungen in der Retrospektive* weiter unten in diesem Kapitel).

40 Nach der Entscheidung der Briten für einen Austritt Großbritanniens aus der EU durch das Referendum vom 23. Juni 2016 hat die britische Premierministerin Theresa May am 29. März 2017 den Europäischen Rat offiziell über den britischen Wunsch, die Europäische Union zu verlassen, informiert.

Für die Praxis sinnvoll und gleichzeitig realistisch befindet er aber, wenn über die EAD-Delegationen eine gemeinsame Außendarstellung erzeugt würde, das heißt, dass die EU und ihre Mitglieder sich nach außen hin gemeinsam präsentieren würden, wie dies etwa bei den skandinavischen Botschaften in Berlin der Fall sei.⁴¹ In jedem Falle sollte der EAD aus Überzeugung formulierte gemeinschaftliche Interessen verfolgen und nicht bloß eine Summe aus 28 Einzelinteressen. Insofern sei insgesamt ein supranationales Funktionieren des EAD zwar wünschenswert, aber ein intergouvernementales in naher Zukunft realistischer.

Frithjof Schmidt: Der Grüne Schmidt meint, europäische Außenpolitik sollte „an großen Baustellen“ gemacht werden, wobei er die Ukraine im Osten, Syrien im Nahen Osten und Mali in Afrika exemplarisch nennt, auch wenn dies – wie an seinen oben nachvollzogenen Überlegungen zur europäischen Strategie für Mali ersichtlich ist – schwierig sein werde. Potenzial für den EAD sieht er im ganz Allgemeinen bei gemeinsamen strategischen Planungen, um Synergie-Effekte aufzubauen, wie dies etwa am Wirken Helga Schmidts bei den Iran-Verhandlungen erkennbar gewesen sei.

Weiterhin berichtet Schmidt davon, dass er bei Besuchen als Entwicklungspolitiker mit einigen weiteren Kollegen in einem Land von der Europäischen Kommission empfangen worden sei und es sodann, so wie es die Regel sei, eine Konferenz mit den Diplomaten der in diesem Land vertretenen Mitgliedstaaten (meist etwa 15) gegeben habe, die vom Delegationsleiter der EU-Vertretung sowie dem Leiter der Vertretung desjenigen Landes, welches gerade die Ratspräsidentschaft innegehabt habe, geleitet worden sei. Diese ad hoc funktionierende Synergie könnte in Schmidts Augen ein Beispiel oder ein Element für die weitere Praxis sein, etwa in Form einer dauerhaften Kooperation der nationalen Vertretungen in einem Land und zugleich einer Verbindung mit einer zentralen Planungseinheit in Brüssel. Das

41 Unter der Überschrift *Nordische Botschaften* teilen sich die Vertretungen Dänemarks, Finnlands, Islands, Norwegens und Schwedens ein Gebäude, organisieren zusammen Veranstaltungen und Ausstellungen und treten gemeinsam mit einer Internetseite auf (siehe *Nordische Botschaften* 2016).

hier existierende Potenzial wird auch dadurch offenbar, dass Schmidt davon berichtet, die jeweiligen Diplomaten der Mitgliedstaaten in dem Drittstaat hätten in dem von ihm genannten Beispiel einen gewissen Druck gehabt, sich erklären zu müssen und seien teilweise peinlich berührt gewesen, dass es keine gemeinsame Aktion der vertretenen EU-Mitgliedstaaten in vielen Bereichen gebe. Diese Aufgaben sollten nach Schmidts Ermessen für die EU durchaus möglich sein, da dieselbe den größten Diplomatenapparat der Welt habe, zähle man die nationalen Außenministerien und die Diplomaten der EU zusammen. Der EAD könnte dabei dann die koordinierende Instanz darstellen.⁴²

Auf europäischer Ebene könnte dem zuvor von Schmidt problematisierten Ausleihprinzip nationaler Diplomaten entgegengewirkt werden, indem etwa materielle, also auch finanzielle Anreize gesetzt werden. Von nationaler Seite aus sollte ein anderes Karrierebewusstsein herrschen und der Dienst nicht als „Abstellgleis“ gesehen werden. Schließlich sollte der Dienst von der Ausleihe unabhängig gemacht werden. Dies entspricht auch Schmidts Lösungsvorschlag für die Schwierigkeiten, die sich bei der Integration von Personal dreier verschiedener Quellen ergeben: die Schaffung von genuinen EU-Diplomaten. Gefragt danach, ob der EAD weitere Kompetenzen, das heißt weitere Politikfelder, übernehmen sollte, konstatiert Schmidt, dass sich wichtige Zuständigkeiten zurzeit noch bei der Kommission befinden würden. Eigentlich sollte der EAD hier Verantwortlichkeiten bekommen, doch könne man nicht davon ausgehen, dass die Kommission diese freiwillig abgeben werde; dies würde jeder Organisationssoziologie widersprechen, nach der Institutionen eher versuchen würden, mehr Verantwortlichkeiten zu erhalten als sie schon haben.

42 Es sei darauf hingewiesen, dass eine dauerhafte Kooperation der EU-Mitgliedstaaten mit einer koordinierenden Funktion des EAD durchaus schon existiert. In der Demokratischen Republik Kongo etwa finden wöchentlich Treffen der Botschafter der zehn dort vertretenen Mitgliedstaaten der EU statt, die der Delegationsleiter der EU-Vertretung einberuft und denen er vorsitzt. Dabei nehmen auch regelmäßig die Leiter der beiden in dem Land stattfindenden GSVP-Missionen teil, das heißt der European Union Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo) und der European Union Congo Police Mission (EUPOL RD Congo) (Hanses und Spence 2015: 316).

Ebenso spricht sich Schmidt für mehr Vergemeinschaftung im Bereich der GASP aus. Dabei betont er, dass es nicht bei „Sonntagsreden“ und „Lippenbekundungen“ bleiben solle, sondern eine *gemeinsame* Außen- und Sicherheitspolitik wichtig sei. Insbesondere müsse etwa definiert werden, was das *S* in GASP inhaltlich bedeute. Auch die konkrete Umsetzung bestimmter Themen – namentlich Cyber-, Energie- und Klimapolitik – sei wichtig. Ein Negativbeispiel sei in diesem Zusammenhang Deutschlands – bereits oben von ihm angedeuteter – Alleingang bezüglich Nord Stream. Ein weiteres Exempel sei Polens eigener Kurs der Kohleverstromung, während Deutschland parallel für mehr Vergemeinschaftung im Bereich der Klimapolitik sei.

Trotz seiner Betonung der Wichtigkeit des europäischen Integrationsprozesses, ist Schmidts generelle Sichtweise auf die Europäische Union eine von Liebichs – und eventuell auch Mützenichs – Perspektive abweichende. Grundsätzlich sei er für die im EUV festgehaltene „immer engere Union“ (vgl. EUV 2016: Präambel), doch sehe er dies nicht derart – wie viele andere, auch grüne Politiker –, dass dies letztlich zu den *Vereinigten Staaten von Europa* führen sollte. Eher sollte es sich bei dieser Union um eine Mischung aus Bundesstaat und Staatenbund handeln, sodass er an dieser Stelle mit der – vom Bundesverfassungsgericht geschaffenen, bereits erwähnten – Begrifflichkeit „Staatenverbund“ (vgl. BVerfG 1993) übereinstimme. Dies sei für ihn ein „historisch fortschrittliches“, ganz im Gegensatz zum „überholten, absolutistischen amerikanischen Modell“ einer Föderation mit ihrem Präsidenten als „Königersatz“. Insofern spricht er sich für ein „supranationales Kooperationsmodell“ aus, bei dem die Nationalstaaten nicht aufgegeben würden; diese Zwischenlösung ist in seinen Augen gerade die Stärke des europäischen Modells gegenüber anderen. Dies sei nicht nur aus ideeller Perspektive – und nicht die *Vereinigten Staaten von Europa* – der richtige Weg, sondern auch angesichts der sich stellenden Herausforderungen. Insofern sieht er die Vereinigten Staaten von Europa als „überholte Utopie“, die nicht zuletzt Politikern als „salvatorische Formel“ dienen würde, wenn sie danach gefragt würden, wie die Zukunft Europas aussehen solle. Explizit ver-

weist Schmidt in diesem Kontext auch auf Jürgen Habermas und die Frage der Vereinten Nationen als Weltstaat, bei dem sich ebenso die Frage stelle, wie dieser konkret organisiert sein sollte.⁴³

Bemerkenswerterweise ist es der grüne Politiker, der in seiner Zukunftsvorstellung von der Finalität des europäischen Integrationsprojektes von jener der beiden anderen Befragten abweicht, war es doch die rot-grüne Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder, die insbesondere durch ihren grünen Außenminister Joschka Fischer mit der für die deutschen Bundesregierungen traditionellen „Nicht-Festlegung“ auf eine Finalität des europäischen Integrationsprozesses brach und an dessen Stelle ein „Plädoyer für eine europäische Föderation mit eigener Verfassung, Legislative und Exekutive“ setzte (Roos 2010: 232). Gleichwohl Fischer (2000: 7) betonte, dass „[d]ie Nationalstaaten [...] fortexistieren und auf europäischer Ebene eine wesentlich stärkere Rolle behalten [werden] als dies die Bundesländer in Deutschland tun“, und seine Forderung nach der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in einer europäischen Verfassung stark mit Schmidts Idee eines *historisch fortschrittlichen Souveränitätsmodells* zusammenzulaufen scheint, sprach Fischer mehrfach in der Vergangenheit und jüngst angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa *expressis verbis* von der Notwendigkeit einer „Europäischen Föderation“ (Fischer 2000: 4) respektive der „Vereinigten Staaten von Europa“ (Fischer 2011, 2014).

Deutsche Vorstellungen in der Retrospektive: Nicht nur, dass eben diese rot-grüne Bundesregierung im Kontext des Europäischen Verfassungskonvents zu Beginn der 2000er Jahre sodann selbst im Rahmen der Diskussion um die zukünftige Rolle des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik „eine Blaupause für das Mandat des Außenpolitikchefs“ konzipierte – vielmehr gehörte sie auch zu den „engagierten Befürwortern“ eines „europäische[n] Außenamt[s]“

43 Habermas (2004) visiert – ähnlich der Ansicht Schmidts hinsichtlich Europas – ein Mehr-Ebenen-System an, insofern er sich nicht für die Abschaffung der Nationalstaaten und der nationalen Staatsbürgerschaft ausspricht. Vielmehr sollte jeder Mensch bestimmte Rechte als Bürger der Welt haben, die er dem Nationalstaat gegenüber geltend machen kann.

(Müller und Rappold 2012: 7), welches diesen Außenpolitikchef, so ein vom Auswärtigen Amt in die Arbeitsgruppe Außenpolitisches Handeln des Konvents eingebrachtes Papier, unterstützen würde (Pleuger 2002: 4)⁴⁴. Aufgrund dieses (rotgrünen) deutschen Impetus ist es wenig verwunderlich, dass Deutschland seiner Eigenwahrnehmung nach nicht nur „one of the strongest supporters“ des Dienstes seit dessen Konstituierung ist, sondern der EAD schon seit dem Verfassungskonvent als „very much of a ‘German idea’“ betrachtet wird (Adebahr 2015: 107, 111). Sodann sah der tatsächlich angestrebte, 2004 durch das Veto der Franzosen und Niederländer in zwei Referenden abgelehnte Verfassungsvertrag einen das Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ersetzenden „Außenminister der Union“ (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004: Art. I-28) vor, der „[b]ei der Erfüllung seines Auftrags [...] auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst“ bauen können sollte (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004: Art. III-296(3)).

Während die Aufgaben des geplanten Außenministers der Union weitestgehend identisch mit jenen des tatsächlich geschaffenen Postens des Hohen Vertreters der Europäischen Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gewesen wären, ist der Verzicht auf die staatsähnliche Semantik des Verfassungsvertrages gegenüber dem dann ratifizierten Lissabonner Vertrag einer der signifikantesten Unterschiede zwischen beiden Vertragswerken, insofern nämlich die Debatte in keinem Mitgliedstaat tatsächlich um den „Kern der Verfassung“, also um ihre wesentlichen Inhalte, gekreist ist (Weidenfeld 2011: 39).⁴⁵ Insofern muss konstatiert

44 Dieser Vorschlag wurde kurz darauf durch einen Beitrag Fischers und seines damaligen französischen Amtskollegen, Außenminister Dominique de Villepin, zu einer institutionellen Reform der Union auch von höchster Ebene aufgegriffen und dem Verfassungskonvent unterbreitet (Fischer und de Villepin 2003).

45 Dass im Verfassungsvertrag zuvor nicht ebenso ein mehr an klassisch nationalstaatliches Vokabular erinnernder Begriff für den Europäischen Auswärtigen Dienst geplant gewesen ist, etwa Außenministerium der Union, muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass im Diskurs um die Verfassung nicht auch mit dem damals vorgeschlagenen diplomatischen Dienst eine supranationalere Konnotation verbunden gewesen wäre. So werden die Außenministerien von zwei der gewichtigsten Akteure in der Europäischen Union eben nicht als solche bezeichnet, so das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland sowie das Foreign and Commonwealth Office des Vereinigten Königreichs. Ähnliches gilt für Irland mit seinem *Department of Foreign Affairs and Trade* und Belgi-

werden, dass es gerade die – von Deutschland favorisierte – recht supranationale Rhetorik, einschließlich jener zum Hohen Vertreter respektive Außenminister der Union, war, welche den Unterschied zwischen Lissabonner Vertrag und Verfassungsvertrag ausmacht. Die dargelegten Antworten aus den geführten Interviews lassen darauf schließen, dass diese von deutscher Seite aus sogar über die Formulierungen des Verfassungsvertrages hinausgehenden Rhetorik für einen *idealen* Europäischen Auswärtigen Dienst, wenn etwa die Rede von einem *europäischen Außenamt* war, noch immer existiert.

4.1.3 Deutschland und der EAD

Dass der Europäische Auswärtige Dienst von der deutschen Politik aus von Beginn an befürwortet worden ist, selbst in einer sehr föderalen Form als *europäisches Außenamt* mit dem Hohen Vertreter als *Außenminister der Europäischen Union*, sagt selbstredend nur wenig darüber aus, wie sich das Verhältnis desselben zu Deutschland vorgestellt wird. So muss die Übertragung von Kompetenzen – oder gar Hoheitsrechten – an die europäische Ebene keineswegs zwangsläufig eine aus normativer föderalistischer Überzeugung respektive der häufig angenommenen, oben schon erwähnten „Europeanization of the identity of the German state“ (Katzenstein 1997a: 15) – zuweilen gar als „post-sovereign [...] identity“ beschrieben (Erb 2003: 139) – kommende Handlung sein. Vielmehr könnte sie auch, wie das genannte Beispiel Großbritanniens und des EAD im konkreten Falle zeigt, vor dem Hintergrund nationaler Interessen geschehen (Fiott 2015; vgl. auch Fußnote 28). Die folgenden Abschnitte wollen daher die Perspektive der politischen Sphäre auf die Beziehung Deutschlands zum Auswärtigen Dienst der EU beleuchten.

en mit dem Föderalen Öffentlichen Dienst Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit. Dem gegenüber stehen, bis auf dem Foreign and Commonwealth Office mit dem *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, allen Organisationen Außenminister vor: der Bundesminister des Auswärtigen (Deutschland), der *Minister for Foreign Affairs and Trade* (Irland) sowie der *Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten* (Belgien).

4.1.3.1 Wahrnehmung

Mit Blick auf die dargelegte Relevanz für die hier formulierte Forschungsfrage sei zunächst auf eine allgemeine Äußerung des Grünen-Politiker Schmidt verwiesen. Dieser macht mit Bezug auf seine in den folgenden zwei thematischen Abschnitten näher dargelegten Aussagen darauf aufmerksam, dass man in Deutschland ganz allgemein eher Angst habe, eine Rolle zu übernehmen, die ein Machtvakuum füllen soll. Dabei verweist er auf die Beschreibung des damaligen Kandidaten für die österreichische Bundespräsidentschaft Alexander van der Bellen vier Tage zuvor, der Deutschland bei der *Zukunftswerkstatt Europa* der Grünen am 4. März 2016 – verständnisvoll schmunzelnd – als „verkappten Hegemon“ bezeichnete:

Deutschland ist so groß, so mächtig, dass an Deutschland vorbei sehr schwer europäisch etwas zu machen ist. Die Veto-Macht von Deutschland ist fast unbegrenzt. Auf der anderen Seite ist Deutschland zu klein, um wirklich zu führen. [...] Nun ist es schwierig: Wenn Deutschland still ist, werden alle nervös und wissen nicht [...], was ist jetzt, ja, wo bleibt europäisches Leadership. Wenn Deutschland zu laut ist, das will man erst recht nicht. Dann verziehen sich alle hinter ihre Gartenzäune und sagen: Na, mit mir kannst Du aber nicht so umgehen. Es ist nicht leicht, ein verkappter Hegemon zu sein (van der Bellen, zit. n. Bündnis 90/Die Grünen 2016).

Deutschlands Bedeutung für und Einfluss auf den EAD: Hinsichtlich der Frage, ob Deutschland für einen funktionierenden und effektiven EAD von Bedeutung sei, meint SPD-Mitglied Mützenich, Deutschland sei entscheidend – und umgekehrt hätten die nationalen politischen Spitzen ein Interesse an dem Dienst, auch wenn er natürlich durchaus eine *Konkurrenz* zu diesen darstelle. Auch Liebich sieht Deutschland, größtes Mitglied der EU, als für den EAD durchaus wichtig an. Wenn Deutschland hinter der Institution stehe, sei dies ein Signal an den Dienst. Auch Schmidt verweist darauf, dass Deutschland bedeutsam sei, da es ökonomisch und politisch das größte EU-Mitgliedsland sei. Es habe damit eine Schlüsselrolle in der europäischen Außenpolitik und sei gerade durch sein – insbesondere ökonomisches – Gewicht zentral.

Mit Bezug auf die Frage, ob Deutschland den EAD präge oder dieser eher Einfluss auf die deutsche Außenpolitik habe, hat Stefan Liebich von Die Linke das

Gefühl, dass Deutschland eher zurückhaltend agiere und den Versuch unternahme, nicht zu dominant zu sein. Frithjof Schmidt von der Partei Bündnis 90/Die Grünen hingegen meint, Deutschland präge den EAD durchaus, etwa durch die zentrale Rolle von Helga Schmid, die auch im Auswärtigen Amt stark vernetzt sei. Insbesondere gegenüber Großbritannien und Frankreich sei Deutschland jedoch unterrepräsentiert und der Einfluss gegenüber diesen Staaten daher unterproportional. Zurzeit werde jedoch daran gearbeitet, dies zu ändern. Gerade beim Iran-Deal sei Frau Schmid von entscheidender Bedeutung gewesen. Ohnehin seien die Verhandlungen mit dem Iran eine vom ehemaligen Außenminister Joschka Fischer auf den Weg gebrachte Angelegenheit,⁴⁶ sodass dies durchaus ein Beispiel für ein Projekt sei, wo Deutschland Einfluss auf die europäische Außenpolitik genommen habe.

Dennoch sei dies eher Zufall gewesen, denn in anderen Bereichen sei dies anders, insbesondere dort, wo Kolonialpolitik noch wirke, etwa der britische oder französische Einfluss in ehemaligen Kolonien. Beispiele hierfür seien Mali für Frankreich, wie Schmidts Ausführungen weiter oben auch verdeutlichen (vgl. Kapitel 4.1.2.1), Somalia für Großbritannien sowie – außerhalb der EU – der Einfluss der USA im Sudan. Schmidt verweist darauf, dass derartige Ansprüche auf Einfluss, auch heute noch, offen in Brüssel von Diplomaten ausgesprochen würden. Mit Mali habe man jedoch bewusst den politisch motivierten Versuch unternommen und den Anspruch gehabt, mit diesen Mustern zu brechen, auch wenn sicherlich zusätzlich weitere Gründe eine Rolle gespielt haben mögen, so finanzielle Aspekte (vgl. Rode 2014: 63–64) oder die Frage vorhandener Kapazitäten. Trotz des oben erläuterten Scheiterns der Initiative sei dies, auch wenn man immer wieder zurück zu Sykes-

46 Nachdem im Laufe des Jahres 2002 Hinweise auf ein auch einen militärischen Teil umfassendes Atomprogramm des Iran aufkamen, reisten im Oktober 2003 die Außenminister Deutschland, Joschka Fischer, Großbritanniens, Jack Straw, und Frankreichs, Dominique de Villepin, trotz Widerstand der US-Regierung nach Teheran, um zu eruiieren, inwiefern Gespräche mit dem Iran über jenes Programm erfolgsversprechend sein würden. Als Konsequenz dieser initiativen Gespräche kam es schließlich zum sogenannten Teheraner Abkommen (Meier 2014), welches den Stopp von Urananreicherung und Wiederaufbereitung von Brennstäben sowie Kontrollen der iranischen Anlagen durch die Internationale Atomenergiebehörde vorsah.

Picot⁴⁷ komme, ein gutes Beispiel für einen Versuch, mit diesen Mustern brechen zu wollen.

Schmidt meint in diesem Zusammenhang, dass Deutschland zwar theoretisch noch mehr bewirken und Einfluss nehmen könnte, man aber den EAD erst langsam als ein *Instrument* sehe, das man nutzen könne. Dies liege vor allem daran, dass die Deutschen im Gegensatz zu den Franzosen oder Briten, wie dargelegt, überhaupt nicht imperial denken würden; ein solches Denken sei deutschen Diplomaten fremd. Entsprechend würde auch die Aufgabe des Militärs sehr unterschiedlich gesehen: In Frankreich und Großbritannien bekomme man die Antwort, dass die Aufgabe des Militärs durchaus auch sei, nationale Interessen zu wahren.⁴⁸ Dies

47 Das vom Franzosen François Georges-Picot und dem Briten Mark Sykes ausgehandelte sogenannte Sykes-Picot-Abkommen von 1916 regelte als ursprünglich geheime Verständigung zwischen den beiden Staaten die Zuteilung der Einflussgebiete und abhängigen Gebiete im Nahen Osten für den Fall, dass die Triple Entente (Großbritannien, Frankreich, Russland) das Osmanische Reich im Ersten Weltkrieg besiegen sollte. Verglichen mit der heutigen Karte wurde Frankreich der Südosten der Türkei, Syrien, der Libanon sowie der nördliche Teil des Irak um Mosul und Rawanduz, Großbritannien der restliche Irak, Kuwait, ein Streifen Saudi-Arabiens am Persischen Golf bis nach al-Hasa, fast ganz Jordanien, das südliche Israel und ein kleines Gebiet um Haifa zugesprochen (vgl. The Sykes-Picot Agreement 2008 [1916]).

48 Die *Raison d'Être* der Bundeswehr hingegen war von Beginn an und über Jahrzehnte eine klare Beschränkung auf die *Verteidigung* Deutschlands und seiner Bündnispartner in der NATO (Gareis 2011: 149). Nicht nur, dass nach dem Grundgesetz „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, [...] verfassungswidrig [...] und] unter Strafe zu stellen [sind]“ (GG 2014: Art. 26(1)). Vielmehr dürfen die Streitkräfte „[a]ußer zur Verteidigung“ nur eingesetzt werden, „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ (GG 2014: Art. 87a(2)), was sich im Wesentlichen auf den Einsatz im Inneren beschränkt – einerseits zur Hilfe bei Naturkatastrophen (GG 2014: Art. 35) und andererseits zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“, wenn die Polizeikräfte der Länder und des Bundes sowie des Bundesgrenzschutzes nicht ausreichen (GG 2014: Art. 87a(4)). Während der Durchsetzung von deutschen Interessen dienende Einsätze der Bundeswehr aus diesem Grunde „jahrzehntelang tabu“ waren, rückt die Fokussierung auf die Verteidigung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts aber, etwa durch die außerhalb des NATO-Gebietes erfolgten *Out of Area*-Einsätze der Bundeswehr (Gareis 2011: 149–152), in den Hintergrund und ist nicht mehr „allein strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr“ (BMVg 2003: 19). Nicht zuletzt die Aussage des ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler mit Bezug auf den Afghanistaneinsatz der Bundeswehr, „dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren“ (Köhler, zit. n. Ricke 2010), hat die Diskussion um die Rechtfertigung für den Einsatz der deutschen Streitkräfte angestoßen. Auch die oben bereits erläuterte Debatte (Kapitel 2.1) um Gaucks Aussage, Deutschlands Außenpolitik müsse „früher, entschiedener und substantieller“ (Gauck 2014: 118) sein, steht in dieser Linie. Zwar befürworten die von Gauck getroffenen Aussagen sicherlich nicht, dass Deutschland in Zukunft imperialer oder *das friedliche Zusammenleben der Völker störender* handeln könnte oder gar sollte. Auch dürfe Deutschland nicht „reflexhaft ‚ja‘ sagen“ (Gauck 2014: 119) zu Einsätzen der Bundeswehr.

sei auch eine Konsequenz aus der Kolonial- und Imperialpolitik, die nach Schmidts Sicht, wie zuvor erläutert, noch bis heute nachzuwirken scheint. In diesem Kontext sei auf Mützenichs Wahrnehmung verwiesen, dass die von der Nationalität her deutschen Beamten der EU selbst bei Antritt in die EU-Institutionen im Allgemeinen zwar mit ihrer deutschen Identität dorthin gehen, doch mit der Zeit eine eher europäische Identität entwickeln würden. Auch Liebichs Perzeption nach sehen sich deutsche Vertreter in internationalen Organisationen im ganz Allgemeinen in der Regel als Vertreter eben dieser Organisationen.

Bedeutung des EAD in der deutschen Diskussion: Bei der Frage, welche Rolle der EAD in der Diskussion in der jeweiligen Partei beziehungsweise Fraktion sowie im Auswärtigen Ausschuss respektive im Bundestag spielt, stimmen alle drei Gesprächspartner darin überein, dass diese relativ gering ist. Nach Mützenich spielt dieser „keine überragende Rolle“. Derzeit seien auch andere Themen eher aktuell. In Diskussionen würde aber darauf hingewiesen, dass der Dienst ein Partner für Deutschland sein könnte, etwa bei der Flüchtlingskrise. Laut Liebich spiele der EAD zwar im Auswärtigen Ausschuss eine Rolle, aber selten seine Aufgaben und Ziele. Ähnlich zu Mützenichs Verweis merkt er an, dass die Arbeit eher so ablaufe, dass zunächst danach gefragt werde, wo eine Krise oder ein Problem bestehe – und so dann der EAD mit in die Überlegungen einbezogen werde. Doch Liebich verweist darauf, dass sich Mogherini kurz nach ihrem Antritt als Hohe Vertreterin im Auswärtigen Ausschuss vorgestellt habe. Nach Mützenichs Aussage ist ihre Vorgängerin Ashton während seiner Zeit als Mitglied des Ausschusses zweimal dort zu Gast gewesen.

Auch Schmidt meint, die Diskussion um den Dienst sei eher marginal ausgeprägt. Die Grünen hätten in der aktuellen Legislaturperiode zwei Anträge zum Europäischen Auswärtigen Dienst in den Bundestag eingebracht, was aber auch an

Doch betonte der damalige Bundespräsident auch deutlich, Deutschland sollte auch nicht „aus Prinzip ‚nein‘“ hierzu sagen (Gauck 2014: 119).

dem Glück liege, dass die Grünen mit Franziska Brantner⁴⁹ und ihm zwei Experten für diese spezifische Thematik hätten. Fachleute bei den Grünen würden den Dienst kennen, sonst sei aber weitestgehend unbekannt, was dieser sei. Auch im Auswärtigen Ausschuss würden die meisten wohl schon einmal davon gehört haben, aber auch sei vielen unklar, was der EAD genau sei und mache. Insgesamt sei die Diskussion und das Interesse bei der Schaffung des Lissaboner Vertrages, das heißt im Vorlauf zu diesem, groß gewesen, aber jetzt würden selbst viele Experten viele spezifische Vertragsartikel gar nicht kennen. Wie Außenminister Frank-Walter Steinmeier sei auch ihm, zum Beispiel, etwa die im EUV festgehaltene Beistandsklausel (vgl. EUV 2016: Art. 42(7)) unbekannt gewesen.

Grundsätzlich seien viele Dinge, welche die EU beträfen, sehr weit weg, da sie effektiv funktionslos seien. Dasselbe gelte für den EAD; die Leute nähmen eher das Durcheinander im EAD und zwischen den Institutionen wahr. Hinzu komme eine nachgeordnete Rolle des Dienstes in den Medien: Dort gebe es in der Regel Berichte vom Rat, der Kommission, dem Europäischen Rat und nationalen Politikern, die in der GASP auftreten, wohingegen der Auswärtige Dienst zumeist untergehe. Zwar sei TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership; dt.: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) als außenpolitisches Thema für viele nun Anlass, sich mit den EU-Strukturen zu beschäftigen, aber auch hier tauche der EAD in der Regel nicht auf, sodass er auch hierdurch nicht mehr wahrgenommen werde.

4.1.3.2 Bewertung

Eine Bewertung des Verhältnisses Deutschlands und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zueinander gestaltet sich für SPD-Mitglied Mützenich nach eigener Aussage schwierig, da ihm das Innenleben des EAD unbekannt sei. Dennoch sei der

49 Von 2009 bis 2013 war Franziska Brantner MEP und im Rahmen dessen unter anderem Sprecherin der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz und ständiges Mitglied sowie Koordinatorin der Grünen im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten. Für ihre Fraktion führte sie zudem die Verhandlungen über die Errichtung und Reform des EAD. Seit 2013 ist sie MdB und stellvertretendes Mitglied sowohl im Auswärtigen Ausschuss als auch im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Brantner o. J.).

Dienst seiner persönlichen Einschätzung nach eine wichtige *Ergänzung*. Während eine Bewertung des Verhältnisses Deutschlands zum EAD respektive der Zusammenarbeit des EAD einerseits und dem AA sowie BMVg andererseits nicht signifikant Gegenstand der von den Politikern gegebenen Antworten ist, ist eine Einschätzung der Bedeutung des EAD in der deutschen Diskussion knapp erfolgt.

Bedeutung des EAD in der deutschen Diskussion: Hinsichtlich der Frage, ob der EAD in der Diskussion in Deutschland ausreichend thematisiert werde, befindet Mützenich den derzeitigen Stand für zu gering. Er sollte stärker wahrgenommen werden, da er sich immer mehr etabliere und sollte daher auch stärker Thema von Diskussionen sein. Mit Blick auf seine oben präsentierte Perzeption der Behandlung des Dienstes im Auswärtigen Ausschuss beurteilt das Mitglied von Die Linke Liebich diese als „nicht ausreichend“. Hinsichtlich der von ihm auch erwähnten Tatsache, dass Mogherini sich nach Amtsantritt im Ausschuss vorgestellt habe, liege diese nicht ausreichende Beschäftigung auch „an uns“, also den entsprechenden Politikern. Dass die Aufgaben und Ziele des EAD, wie oben erwähnt, nur selten Thema seien, finde er zu wenig; insgesamt wünsche er sich eine stärkere Rolle des EAD in den Diskussionen.

Diese Ergebnisse bestätigen, dass der Dienst von Beginn an „ein Thema mit geringer Bedeutung für die parlamentarische Debatte in Berlin“ gewesen ist, was vor allem daran liegt, dass er mit etwa 500 Millionen Euro lediglich 0,38 % des EU-Budgets beansprucht (Müller und Rappold 2012: 13). Sollte dies tatsächlich der entscheidende Grund dafür sein, dass der Auswärtige Dienst von 2010 bis 2012 nur in geringfügigem Grade Gegenstand der parlamentarischen Debatte gewesen ist, ist es wenig überraschend, dass er es auch aktuell nicht ist, machen seine Ausgaben mit rund 634 Millionen Euro und somit etwa 0,46 % noch immer kein halbes Prozent

des knapp 144 Milliarden betragenden EU-Budgets im Jahr 2016 aus (eigene Berechnungen auf Grundlage von Amtsblatt der Europäischen Union 2016: 13, 2223).⁵⁰

4.1.3.3 Zukunftsvorstellungen

Einige Zukunftsvorstellungen zum EAD mit Bezug auf Deutschland sind bereits ansatzweise implizit im entsprechenden Kapitel zu den Zukunftsvorstellungen zum EAD deutlich geworden, insofern von allen drei Befragten im Detail zwar unterschiedliche, aber durchweg supranationale Kooperationen präferiert werden, in denen den Nationalstaaten automatisch eine bestimmte Position zukommt. Dennoch können zusätzlich einige explizite Aussagen, insbesondere zum inhaltlichen und personellen Einfluss Deutschlands auf den EAD festgehalten werden.

Verhältnis von Deutschland und EAD: Insgesamt äußern sich die Befragten zurückhaltend hinsichtlich eines möglichen höheren Einflusses Deutschlands im EAD. So findet das Mitglied der SPD-Fraktion Mützenich, es sei schwer zu sagen, ob der Einfluss Deutschlands *hoch* sein solle, aber zumindest solle sich das Land einbringen und an der Themensetzung stark beteiligt sein. In diesem Zusammenhang betont er auch, dass der Auswärtige Dienst der EU auf lange Sicht dafür, wie Europa wahrgenommen werde, unverzichtbar sei. Als Antwort auf die Frage, ob der EAD Deutschland stärker beeinflussen sollte, antwortet Mützenich, die Hohe Vertreterin sollte sich bemerkbar machen, Einfluss auf die nationalen Parlamente nehmen und um Unterstützung für die eigene Position werben; so etwa für Libyen, welches für Mogherini ein wichtiges Thema sei.

Vor dem Hintergrund seiner oben vollzogenen Darlegungen, der EAD werde erst langsam als *Instrument* deutscher Politik gesehen, Deutschland scheue eher davor zurück, ein Machtvakuum zu füllen und der damit einhergehenden Charak-

⁵⁰ Zum Vergleich sei angemerkt, dass der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland mit knapp 317 Milliarden Euro mehr als das Doppelte des EU-Budgets beträgt und die Ausgaben des AA mit etwa 4,8 Milliarden, ergo etwa 1,52 %, immerhin dreimal so viele Prozente am Gesamthaushalt des Bundes betragen wie die Ausgaben des EAD am Haushalt der EU. Absolut sind die Ausgaben des AA mehr als 7,5fach so hoch wie jene des EAD (eigene Berechnungen auf Grundlage von Haushaltsgesetz 2016: 1, 16).

terisierung als *verkappter Hegemon* findet der grüne Politiker Schmidt, Deutschland solle weder ein solcher, noch ein *tatsächlicher Hegemon*, sondern etwas dazwischen sein. Dabei verweist er noch einmal darauf, dass auch eine vollkommene Ablehnung einer solchen Rolle – also einer gewissen Wahrnehmung von Leadership – Misstrauen erwecken kann, da andere sich dann fragen würden, was dahinterstecke.

Deutsches Personal im EAD: Hinsichtlich des Personals sieht, auf die oben dargelegte Tatsache hingewiesen, dass Deutschland rein numerisch im Europäischen Auswärtigen Dienst unterrepräsentiert ist, keiner der drei Interviewten die Notwendigkeit einer vollständig proportionalen Repräsentanz Deutschlands im EAD um jeden Preis. Die Begründungen hierfür fallen jedoch etwas unterschiedlich aus. So erachtet der linke Politiker Liebich Deutschland für zu groß, um im Hinblick auf den deutschen Anteil an der EU-Bevölkerung im Auswärtigen Dienst proportional vertreten zu sein. Deutschland habe etwa immer gut daran getan, wenn es auch die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten berücksichtigt habe. Mit Verweis auf die immer wieder vertretene These, dass andere Nationen in dieser Hinsicht forscher seien, betont er jedoch auch, dass Deutschland diese Forscherheit nicht in dem Sinne geschehen lassen müsse, dass eines Tages Malta genauso stark vertreten sei wie Deutschland. Dies bedeute aber nicht, dass eine Proportionalität hinsichtlich des deutschen EAD-Personals notwendig wäre. Wichtig sei, dass Deutschland seine besten Mitarbeiter dorthin schicke. Statt der bisher zuweilen negativen Perzeption, wenn jemand in die europäischen Institutionen gehe, sollte eine positive Beurteilung dessen vorherrschen. Gute europäische Delegationen etwa sollten etwas sein, wo man als Diplomat aktiv hinwolle.

Für Mützenich ist eine Gleichverteilung zwar erstrebenswert, aber wenn etwa ein Italiener besser qualifiziert sei als ein Deutscher, solle dieser dem Deutschen auch vorgezogen werden. Insofern spreche er sich für ein meritokratisches Modell aus, wobei die Verteilung nach Anteil der Bevölkerung durchaus im Auge behalten

werden sollte. Eine ähnliche Argumentation verfolgt auch der grüne Abgeordnete Schmidt. Seiner Meinung nach sollte der EAD nicht nur nach Proporz der EU-Mitglieder besetzt werden. Stattdessen solle die Besetzung auch offen sein für die Suche nach den besten Leuten, denn es könne ja sein, dass es in einem bestimmten Land schlicht eine besonders gute Ausbildung gebe. So könne ein kleines Land durchaus im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl überrepräsentiert sein; Deutschland müsse mit 16,1 % der Bevölkerung der Europäischen Union nicht entsprechend dieser Größe im Dienst vertreten sein. Doch auch wenn keine Kongruenz von 100 % notwendig sei, sollte es doch eine gewisse Korrelation hinsichtlich Bevölkerung und Repräsentanz im EAD geben. Mit Blick auf seine Anmerkung, Deutschland solle zwar kein Hegemon, doch auch kein verkappter Hegemon sein, meint er zudem, dass Deutschland den EAD auch nutzen und ihn nicht nur als „Abstellgleis“ für Personal sehen sollte.

4.2 Die deutschen Ministerien

Dieser zweite Teil der Analyse der deutschen Perspektive auf den EAD beschäftigt sich mit dem Blick der Pendanten des supranationalen EAD auf nationaler Ebene, das heißt den ministerialen außen- und verteidigungspolitischen Strukturen in Deutschland. Wie bereits oben erläutert, wurden dafür insgesamt drei Personen aus verschiedenen Abteilungen des Auswärtigen Amtes sowie ein Gesprächspartner aus dem Bundesministerium der Verteidigung befragt (vgl. Tab. 1). In Korrespondenz zum vorherigen Kapitel werden Wahrnehmung, Bewertung und Zukunftsvorstellungen zunächst für den Dienst an sich (Kapitel 4.2.2), sodann für das Verhältnis Deutschlands und des EAD zueinander (Kapitel 4.2.3) betrachtet. Auch wenn stets kenntlich gemacht ist, aus welchem Ministerium die zitierte Person jeweils stammt, werden der Übersichtlichkeit halber zunächst stets die Ergebnisse aus den Interviews mit den Mitarbeitern des AA, sodann jene mit dem Beamten des BMVg präsentiert.

4.2.1 Erste Assoziationen

Wie auch die Politiker wurden die Ministerialbeamten zu Beginn allerdings zuerst nach ihrer ersten, unbeeinflussten Assoziation mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst befragt. Die Tatsache, dass diese insgesamt umfangreicher ausfallen als jene der Politiker, deutet bereits darauf hin, dass das spezifische Fachwissen über die bürokratische Infrastruktur – nicht zwangsläufig über die europäische Außenpolitik insgesamt – bei den Mitarbeitern der Ministerien höher ist. Zwischen diesen ersten Assoziationen der drei Befragten des AA zeigen sich sowohl Parallelen als auch unterschiedliche Anmerkungen.⁵¹

Einer der Befragten führt aus, dass der EAD wie eine zweite, zusätzliche Ebene eines (nationalen) Außendienstes sei, wobei es im Idealfall eine Kohärenz zwischen diesem einerseits und dem AA sowie den Außenministerien anderer Mitgliedstaaten andererseits gebe. Insofern befänden sich alle beteiligten Akteure in einem Mehr-Ebenen-System (Interview 4). Ein weiterer Mitarbeiter verwies auf eine stärkere Vergemeinschaftung der europäischen Außenpolitik. Während Kissinger noch angemerkt habe, dass *die EU keine Telefonnummer besäße*, seien dies, so der Befragte ähnlich zu Stefan Liebichs oben dargelegter Sicht, die ersten Anfänge einer gemeinsamen Stimme. Mit der Brille der kleinen Mitgliedstaaten sehe man dabei mehr Ressourcen- und Synergieeffekte. Diese kleineren Mitglieder bekämen nun Berichte aus Bereichen, die sie vorher nicht erhalten hätten. So seien etwa die baltischen Staaten bisher kaum in Afrika vertreten gewesen, sodass sich der Informationsradius für diese Mitglieder plötzlich erheblich erhöhe (Interview 5).⁵² Ähnlich konstatiert ein weiterer der Befragten, dass viele der kleinen Mitgliedstaaten zuvor nicht in Afghanistan präsent gewesen seien, was nun durch die EU-Delegation der

51 Das Gespräch mit dem Mitarbeiter des BMVg begann unmittelbar mit der Darstellung der Ausführungen zum bürokratischen Verhältnis des Verteidigungsministeriums und des EAD (vgl. Kapitel 3.2.3), sodass diese als erste Assoziationen des Befragten zu sehen sind und hier nicht wiederholend wiedergegeben werden.

52 Estland unterhält Vertretungen lediglich in Ägypten, Äthiopien, Marokko (Republic of Estonia/Ministry of Foreign Affairs o. J.), Litauen in Ägypten, Äthiopien, Libyen, Marokko, Südafrika und Tunesien (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania o. J.) und Lettland in Ägypten, Marokko, Südafrika und Tunesien (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia o. J.). Dem gegenüber unterhält die EU Delegationen in allen Staaten Afrikas (EEAS 2015b).

Fall sei (Interview 6).⁵³ Dennoch sei der EAD auch positiv für Deutschland, da es mehr Abstimmung und mehr Möglichkeiten zur Kommunikation gebe, etwa um die eigene Position einzubringen. Auch würden die neuen Kommunikationskanäle die Sensibilisierungsmöglichkeiten Deutschlands gegenüber anderen Ländern erhöhen. Ohnehin habe Deutschland einen großen Einfluss gerade auf neue Mitgliedstaaten, die sich oft an dem Land orientieren würden, da sie, mit ihren geringeren Eigenkapazitäten, davon ausgehen würden, dass Deutschland mit seinen umfangreichen Ressourcen vernünftige Arbeit leisten würde (Interview 5).

Andersherum stelle sich aber auch die Frage, welche Kompetenzen an den europäischen Dienst abgetreten werden könnten, besonders an dessen Delegationen. Zwar sei zurzeit das Referendum Großbritanniens über dessen Austritt aus der EU das akutere Thema als derartige Angelegenheiten, aber grundsätzlich sei dies mittelfristig schon eine relevante Frage. Der Befragte macht auch die Interdependenz dieser beiden Aspekte deutlich: So stelle sich die Frage, ob nicht etwa konsularische Aufgaben an den EAD übertragen werden könnten, was der Dienst der EU selbst auch aktiv befürworte. Dagegen aber sei zum Beispiel Großbritannien; so müsse man für weitere Entwicklungen in diesem Bereich einmal 10 bis 15 Jahre abwarten. Ganz grundsätzlich sei Deutschland an einem starken EAD interessiert, jedoch müssten erst einmal Spuren gelegt werden, denn der Dienst existiere erst seit kurzer Zeit. Bisher arbeite er eher an einzelnen Projekten, aber langfristig solle und könne er durchaus, ähnlich dem AA, auch politisch arbeiten. Wichtig sei eine größere Balance der Europäischen Union insgesamt in der Weltpolitik gegenüber China, den USA und anderen großen Spielern. Dabei sei zu beachten, dass Europa, wie ein Blick auf die Landkarte verrate, schlicht nicht groß sei (Interview 5), womit auch an dieser Stelle auf den oben dargelegten schwindenden Einfluss Europas in der internationalen Politik rekuriert wird (vgl. Kapitel 2.1).

53 Keine eigene Auslandsvertretung in Afghanistan haben Irland, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Zypern (Ministry of Foreign Affairs/Islamic Republic of Afghanistan o. J.).

Die übrige interviewte Person verweist darauf, dass das Verhältnis des EAD und des AA ambivalent sei: In manchen Bereichen sei der Auswärtige Dienst der EU durchaus *Konkurrenz* zum AA; so sei ersterer etwa außen vor gewesen bei den Gesprächen in Minsk bezüglich der Krise in der Ukraine. Hier seien es stattdessen die großen Mitgliedstaaten gewesen, die im Mittelpunkt gestanden hätten. An anderer Stelle sei der EAD aber durchaus sehr aktiv, wobei die befragte Person auf Mogherini im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm verweist. Generell hätten die Außenminister der Mitgliedstaaten bei vielen Fragen kein Interesse daran, dass sich die Hohe Vertreterin dazwischenschalte, wobei die Arbeit derselben für Krisenlösungen jedoch schon erwünscht sei (Interview 6).

4.2.2 Der EAD an sich

10 Gründe für Europa nennt sich eine prominent im Eingangsbereich des Auswärtigen Amtes für alle Besucher ausgelegte Informationsbroschüre. Diese ist in ihrer Wortwahl überraschend leidenschaftlich für eine Publikation eines Ministeriums:

Die EU ist nicht perfekt und wird es wohl auch nicht werden. Aber sie ist das Beste, was Europa bislang widerfahren ist. Wir müssen uns mit ihr auseinandersetzen, um sie zu verbessern, aber wir sollten uns davor hüten, sie kaputtzureden. [...] Wer keine Lust hat, noch einmal bei 1950 anzufangen und konkurrierende Staaten mühsam unter einen Hut zu bringen, sollte die Europäische Union nicht aufs Spiel setzen (AA o. J.a, eigene Hervorhebung).

Die Europäische Union ist aus dem Blickwinkel des Auswärtigen Amtes „das Beste, was Europa bislang widerfahren ist“ – deutlicher und positiver könnte eine Bewertung der EU kaum ausfallen. Eine derartige Charakterisierung durch das AA in der Broschüre ist keine singuläre. In einer weiteren Informationspublikation ist der zuerst genannte außenpolitische Schwerpunkt, Europa zu „stärken“: „Die Europäische Union ist eine *einzigartige Errungenschaft*. Sie verlangt auch in Zukunft unseren Einsatz“ (AA o. J.b: 11, eigene Hervorhebung). Und auf der Webseite des Auswärtigen Amtes gibt es keinen Reiter *Außenpolitik*, sondern es heißt „Außen- und *Europapolitik*“ (AA 2016b, eigene Hervorhebung). Bei seiner oben genannten Betrachtung des

Verhältnisses von EAD und AA formuliert Adebahr (2015: 108) den an diesen Exempeln ersichtlichen Sachverhalt so: „Europe: A Means and an End of German Foreign Policy.“

Die Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung nennt zwar unter den aufgezählten Internationalen Organisationen, die als Rahmen für das Agieren der Bundeswehr präsentiert werden, zuvorderst die NATO, erst danach die EU, und beschränkt sich auf eine weniger emotionale Beschreibung. Doch fällt auch das einleitende Urteil des BMVg über die Union eindeutig aus: „Die Europäische Union ist ein *einzigartiger* wirtschaftlicher und politischer Zusammenschluss von 28 europäischen Staaten. Sie steht für *Frieden, Stabilität und Wohlstand*“ (BMVg 2016a, eigene Hervorhebung).

Wie sieht, wenn in der Wahrnehmung der beiden Ministerien die Europäische Union derart positiv bewertet, vom Auswärtigen Amt gar derart leidenschaftlich gelobt wird, die Perzeption, Bewertung und Zukunftsvision zu jener Institution aus, die auf supranationaler Ebene seit wenigen Jahren Aufgaben in denselben oder angrenzenden Bereichen wahrnimmt, wie diese beiden deutschen Ministerien? Und offenkundig werden jedoch auch Defizite der Union eingestanden. Werden diese am Beispiel des EAD ersichtlich? Diese Fragen stellen sich umso stärker, da die beiden Ministerien sich, wie oben erläutert, mit offiziellen Informationen zum EAD weitestgehend – und wertenden Aussagen über diesen gar vollständig – bedeckt halten.

4.2.2.1 Wahrnehmung

Wahrgenommen werden von den AA-Mitarbeitern bezüglich des EAD grundsätzlich mehrere Punkte. Einer der Befragten meint, die EU verstricke sich in vielen kleinen Missionen, die keine Schlagkraft hätten (Interview 6). Ein anderer Interviewpartner meint, der EAD sei der Wahrnehmung nach noch immer in der Selbstfindungs- und Aufbauphase, was zwar klar sei, da er eine neue Institution sei, aber auch dazu führe, dass er zuweilen von vielen kritisiert werde. Die Mitarbeiter des EAD selbst würden oft nicht zufrieden mit den Strukturen sein, was ebenso ver-

ständig sei, da es sich hierbei nicht um über Jahrzehnte gewachsene Strukturen wie im Auswärtigen Amt handele. Auch werde im AA die Komplexität wahrgenommen, die dadurch entstehe, dass Mitarbeiter der Kommission in den Dienst hinein- und auch wieder herausrotieren würden (Interview 4).

Wie schon bei der Darstellung der Zusammenarbeit des EAD und des BMVg (Kapitel 3.2.3) erwähnt, kommt der Befragte aus diesem Ministerium auf die Thematik hybrider Kriegführung und hybrider Bedrohungen zu sprechen. So meint er, Deutschland sei in dieser Hinsicht eher langsam und die EU, gemeinhin nicht für Schnelligkeit bekannt, zügiger als Deutschland gewesen und habe mehr Ergebnisse geliefert – auch mehr als es national möglich gewesen wäre. Dabei sei auf der europäischen Ebene der EAD über das CMPD federführend gewesen. Eine andere Klage neben jener der Langsamkeit sei oft, dass die EU nach außen wenig wirkungsmächtig sei, was allerdings durch den Russland-Ukraine-Konflikt widerlegt worden sei, da dieser ohne das Assoziierungsabkommen wohl nicht entstanden wäre. Auch wenn die EU den Konflikt sicherlich nicht verursacht habe, zeuge diese von der Wirkmächtigkeit ihrer Handlungen. Andersherum habe die EU gezeigt, dass sie bei der Sanktionspolitik gegenüber Russland durchaus geschlossen agiere und, auch wenn es Arbeit gewesen sei, alle Mitgliedstaaten zusammenbringe. Während die Haltung der EU in der Ukraine-Krise die stärkste Position gewesen sei, die die Union je wahrgenommen habe, gebe es bei der Migrationspolitik zurzeit gar keine gemeinsame Linie, so derselbe Befragte. An diesen beiden Fällen sei erkennbar, dass der Erfolg oder Misserfolg insgesamt extrem von den Mitgliedstaaten abhängen. Meist würden alle Mitglieder der EU die für sich jeweils einfachste und billigste Lösung suchen (Interview 7).

Interessen und strukturelle Stellung des EAD: Auf die Frage hin, wessen Interessen der EAD verfolge, also jene der Mitgliedstaaten beziehungsweise nationalen Regierungen oder der EU respektive der Europäischen Kommission, meint einer der befragten AA-Beamten, dass dies so allgemein nicht zu beantworten sei. Dies liege

auch daran, dass vor dieser die Frage zu stellen sei, was überhaupt die Interessen der Kommission und ob dies nicht die gebündelten Interessen der Mitgliedstaaten seien. Manchmal seien es aber in jedem Falle auch die Interessen *einzelner* Mitgliedstaaten, die sich durchzusetzen vermögen würden (Interview 6). Eine zweite der befragten Personen benannte den Auswärtigen Dienst der Europäischen Union als *Moderator*, der die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Positionen zusammenführe und bündele. Auch sei er, so die Person weiter, aber ein *zusätzlicher Player, der eigene Akzente setze*. Der Dienst sei *sowohl Akteur als auch Instrument* – was er jeweils konkret sei, hänge sehr von den handelnden Personen ab. So wird in diesem Zusammenhang von einem Delegationsleiter des EAD in einem spezifischen Land berichtet, der sehr aktiv gewesen sei und ein Eigengewicht aufgewiesen habe. Daher sei der Dienst dort *Akteur* gewesen. In anderen Ländern sei der Europäische Auswärtige Dienst beziehungsweise seine Delegation sicher eher ein *Instrument* der Abstimmung (Interview 5).

Hinsichtlich der Frage, ob der EAD eher als supranational oder intergouvernemental zu bezeichnen sei, meint einer der Gesprächspartner, der Dienst als solcher sei *supranational*. Auch die nationalen Beamten würden diese supranationale Identität annehmen. Dies liege auch daran, dass die Differenz zwischen den Mitgliedstaaten und nationalen Außenministerien einerseits sowie dem EAD andererseits zu groß sei, als dass Probleme an dieser Stelle entstehen würden. Eine Spannung durch die *hybride Natur* zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität sieht diese befragte Person daher nicht, sondern eher aufgrund der Tatsache, dass die *Kommission* Angst habe, vom EAD beschnitten zu werden (Interview 5). Ein anderer AA-Mitarbeiter konstatiert mit Blick auf die Beobachtung, dass zurzeit an allen Ecken an Europa gezerrt werde, sodass eine adäquate Charakterisierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes als *supranational eher unwahrscheinlich* sei (Interview 6). Insofern ist die Wahrnehmung des Dienstes an dieser Stelle nicht kongruent und erscheint in der Wahrnehmung je nach Person supranational oder intergouvernemental.

Bei der Frage, ob der EAD eher *Konkurrenz, Komplement oder Kompensation* sei, äußern sich die Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes unterschiedlich: Einer meint, dass der Dienst definitiv eine *Ergänzung* zu den nationalen ministerialen Strukturen und keine *Konkurrenz* sei (Interview 5). Grundsätzlich stimmt eine zweite interviewte Person in ihrer Wahrnehmung hiermit überein, betont aber, dass es davon abhängt, wen man frage, ob der EAD als *Ergänzung oder Konkurrenz* wahrgenommen werde: Je nach Delegationsleiter mag die Vertretung der EU einen leicht von den nationalen Botschaften abweichenden Kurs haben. Speziell möge es in bestimmten Fällen sein, dass sich ein Delegationsleiter den eigenen nationalen Interessen verpflichtet fühle, was eine *Konkurrenz* zu den anderen nationalen Botschaften bedeuten könne. Besonders sei dies wohl da möglich, wo die Europäische Union auf Augenhöhe mit anderen Akteuren spreche. Dies sei der Fall bei bilateralen Beziehungen, das heißt bei Vertretungen der EU in einem bestimmten Land, und weniger bei Delegationen bei multilateralen Organisationen, wo die EU als Nicht-Mitglied in einer schwächeren Position sei, so etwa in New York bei der UN (Interview 4).

Hinsichtlich der Frage, wessen Interessen der EAD vertrete, meint der Befragte aus dem BMVg, diese würden nicht maßgeblich von der Kommission bestimmt, sondern er verfolge eher *eigene Initiativen*. Bei der Frage, ob der EAD eher als supranational oder intergouvernemental zu beschreiben sei, antwortet der Interviewpartner, der Dienst habe ein geringeres Eigenleben als die Kommission und sehe sich eher im Auftrag der Mitgliedstaaten und dafür verantwortlich, diesen Produkte anzubieten, das heißt Projekte in deren Sinne. Auf der anderen Seite würden auch die Mitgliedstaaten die *EU insgesamt eher als Instrument* betrachten. Insgesamt sei die allgemeine Begrenzung des europäischen außen- und sicherheitspolitischen Handelns der politische Wille der Mitgliedstaaten. Die Außenpolitik flankiere lediglich das Herzstück der Europäischen Union: den gemeinsamen Markt. Der EAD sei daher auch *nicht so sehr Akteur* wie die Kommission dies in bestimmten Bereichen sei (Interview 7).

Die Hohe Vertreterin: Auf die Nachfrage antwortend, welche Aufgaben der EAD aus Sicht der Befragten wahrnehme und welche nicht, verweist einer der Interviewpartner aus dem Auswärtigen Amt auf dessen Stärke in der Verhandlungsführung. Interessanterweise werden in diesem Kontext sodann paradigmatisch die Rollen der beiden Hohen Vertreterinnen genannt: So spreche für diese Fähigkeit des Dienstes Mogherinis Agieren bei den Verhandlungen in Teheran zum Atomprogramm des Iran sowie Ashtons Auftreten auf dem Balkan (Interview 6). Auch ein zweiter der befragten Beamten meint, dass die Aufgabenwahrnehmung des EAD von der Priorität der Hohen Vertreterin abhängen. So nennt auch dieser beispielhaft Ashtons Bemühungen, zwischen Priština und Belgrad über den (völkerrechtlichen) Status des Kosovo Annäherungspunkte zu finden, sowie schon die Anstrengungen derselben für einen Deal mit dem Iran, der bei Mogherini sodann erfolgreich zum Abschluss kam. Aber auch die von Mogherini zurzeit federführend entwickelte *Global Strategy* findet hier, wie schon bei allen befragten Politikern, Erwähnung. Klar erkennbar sei, dass es besonders einige „Leuchtturmprojekte“ seien, die den EAD sichtbar machen würden (Interview 5). In der Wahrnehmung der Befragten scheint die Hohe Vertreterin hierbei eine entscheidende Rolle zu spielen.

In Verbindung mit der Hohen Vertreterin kommt einer der befragten AA-Beamten auf das in der Darstellung des Dienstes (vgl. Kapitel 3.1.2) bereits angedeutete institutionelle Dilemma zu sprechen: Es sei logisch, dass Probleme auftreten, wenn ein Teil der europäischen Außenpolitik weiterhin bei der Kommission angesiedelt sei. Dies habe sich aber verbessert, da die neue Hohe Vertreterin stärker ihren Doppelhut, durch den sie auch Vizepräsidentin der Kommission sei, wahrnehme. So würden etwa die monatlichen Treffen der Hohen Vertreterin und der für auswärtige Beziehungen zuständigen Kommissare offenbar gut laufen.⁵⁴ Nun würden die Verträge buchstabengetreuer als bei Ashton angewendet, was wenig ver-

⁵⁴ Die Gruppe Auswärtiges Handeln der Kommission (Commissioners' Group on External Action, CGEA) besteht aus den Kommissaren für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, für Handel, für humanitäre Hilfe und Krisenmanagement sowie der Hohen Vertreterin, die dieser Gruppe vorsitzt. Weitere Kommissare können bei Bedarf ad hoc hinzugezogen werden (Europäische Kommission 2015: 3).

wunderlich und auch nicht der Ersteren Schuld sei, da diese noch viel mehr mit dem Aufbau des EAD befasst gewesen sei. Insgesamt könne so eine Linderung der institutionellen Problematik durch Mogherini konstatiert werden; diese institutionelle Problematik sei im Übrigen auch ähnlich auf nationaler Ebene zu finden, wo die Außenpolitik auch auf mehrere Ebenen aufgeteilt sei. Explizit nach ihrer Rolle gefragt, ob sie *Quasi-Außenministerin, Managerin oder Moderatorin* sei, meint die befragte Person, die Hohe Vertreterin sei dabei *keine Außenministerin*. Hierfür reiche es nicht, da vor allem ihre Aufgaben zu umfangreich seien, um von einer Person bewältigt zu werden (Interview 4).

Ein anderer der befragten AA-Beamten meint, die Erwartungen an Ashton seien zuvor allgemein niedrig gewesen, von ihr dann aber übererfüllt worden und sie habe zuletzt ein hohes Ansehen gehabt. Mogherini sei nun im Rahmen der Verhandlungen mit dem Iran bezüglich dessen Atomprogramm stark wahrgenommen worden, aber sonst wenig. Generell würden die Erwartungen existieren, dass hier noch mehr komme. Bisher habe beziehungsweise vertrete sie weniger eigene Positionen (Interview 6).

Hinsichtlich der Position des Hohen Vertreters im Interessengeflecht verschiedener Akteure meint der Gesprächspartner aus dem Bundesministerium der Verteidigung, dass mit Mogherini eine deutliche Aufwertung der Position eingetreten sei. Zumindest bei der *Global Strategy* erwecke sie nämlich den Anschein, dass hier eine konsensorientierte Arbeit vorherrsche. Gegebenenfalls sei Mogherini als Italienerin mit ihrer Eigenart akzeptierter als Ashton. Insgesamt habe sich die allgemeine Wahrnehmung des EAD mit der neuen Hohen Vertreterin Mogherini erhöht. Ein Grund hierfür sei gerade, dass sie ihren Doppelhut, also auch ihre Funktion als Vizepräsidentin der Kommission, mehr wahrnehme. Trotz seiner Konstatierung, der EAD würde in erster Linie eigene Initiativen verfolgen, meint er jedoch hierzu einschränkend, dass Mogherini als Italienerin italienische Interessen wohl nicht hintanstellen werde. Nehme man etwa den Konflikt um die Ukraine und Italiens Bestreben, gleichzeitig auch einen Schwerpunkt auf das Mittelmeer legen zu

wollen, sei es wohl so, dass Mogherini diese italienischen Interessen nicht aus dem Blick verlieren werde (Interview 7).

Aufgrund der Tatsache, dass einige der anderen Gesprächspartner – ob Politiker oder AA-Mitarbeiter – von sich aus auf die Rolle des EAD und der Hohen Vertreterin beim Iran-Deal zu sprechen gekommen sind, wurde der Beamte aus dem BMVg ebenso danach gefragt. Dieser meinte hierzu, dass das AA dahingehend federführend gewesen sei, während kein eigener Handlungsbedarf des BMVg bestanden habe (Interview 7).

4.2.2.2 Bewertung

Wie bereits oben angedeutet, ist die Bewertung des Dienstes der Interviewpartner aus den Ministerien deutlich umfassender und auch differenzierter als jene der Politiker. Dies scheint, wie an den referierten und folgend dargelegten Beispielen der Befragten ersichtlich, zu einem Großteil damit zu erklären sein, dass die Politiker, wie sie teilweise selbst betont haben, weniger Einblick in den EAD haben, als dies für die Ministerialbeamten der Fall ist. Insgesamt fällt das Urteil über den Europäischen Auswärtigen Dienst, im Einklang mit der oben zitierten Charakterisierung der Europäischen Union durch das Auswärtige Amt, positiv aus, wobei jedoch auch hier die Defizite der *nicht perfekten* europäischen Ebene nicht ungenannt bleiben.

Grundsätzliche Bewertung der Performanz: Während einer der Befragten weniger auf den EAD direkt als eher auf eine generell sichtbare, deutliche Schwächung der EU zurzeit verweist, die gerade mit sich selbst beschäftigt und weniger aktiv als zuvor sei (Interview 6), beurteilen die beiden anderen Interviewten den EAD überwiegend gut (Interview 4, 5).

Auch wenn in der Binnenperspektive Defizite deutlich würden, sei der Dienst eine sehr große Leistung, so eine der interviewten Personen, und nicht nur ein riesiges Projekt, sondern auch ein neues Experiment; es sei beeindruckend, dass 1 Dienst aus 28 Mitgliedstaaten geschaffen worden sei. Als klares Manko sieht der

Befragte eine ganz praktische Angelegenheit: Alle 28 Mitgliedstaaten hätten sehr unterschiedliche Sicherheitsstandards mit Blick auf die Kommunikation. So würden alle nationalen Ministerien mit den EU-Delegationen kommunizieren, doch manche hätten lediglich Yahoo-E-Mail-Adressen, die im Grunde jeder Dritte mitlesen könne – ganz im Gegensatz zu den hauseigenen E-Mail-Adressen des AA. Dies sei problematisch hinsichtlich der Verteiler der Vertretungen des EAD, über die Dokumente so auch an diese unsicheren Adressen herausgehen würden. Insofern bestehe ein Leck bei der Datensicherheit, die ein deutliches Hindernis für die praktische Arbeit darstelle. Als Grund für derartige unterschiedlichen Sicherheitsstandards führt der Beamte an, dass manche Staaten unter Umständen schlicht geringere (finanzielle) Ressourcen hätten (Interview 4).

Die dritte Person meint, dass der Dienst zwar größtenteils noch am Anfang sei, jedoch nicht in jedem Falle, da er bisweilen auch schon eine Rolle gespielt habe, so etwa beim Atomabkommen mit dem Iran, wo er einen hohen Wert gehabt habe, der nicht zu unterschätzen sei. Im Gegensatz zu der Aussage eines anderen Befragten oben, dass seiner Wahrnehmung nach bei den Verhandlungen zur Ukraine in Minsk vor allem die großen Mitgliedstaaten eine Rolle gespielt hätten, bewertet die hier referierte Person die Rolle des EAD in der Ukraine-Krise als wichtig. Im Einklang mit ihrer Wahrnehmung, dass der EAD, wie oben dargelegt, in der Kosovo-Frage über die Hohe Vertreterin aktiv war, beurteilt die Person auch in diesem Zusammenhang die Rolle des Dienstes als wichtig; im Kosovo würden nun parallele Staatsstrukturen aufgebaut und die beteiligten Parteien würden nun wieder relativ normal miteinander reden. Dennoch sei der EAD hinsichtlich der Anzahl dieser Erfolge noch am Anfang, sodass mehr „kleine Leuchtturmprojekte“ notwendig seien. Problematisch sei jedoch in diesem Zusammenhang die oben genannte Angst der Kommission, vom Auswärtigen Dienst beschnitten zu werden (Interview 5). In Ergänzung zu dieser Anmerkung des Beamten sei darauf verwiesen, dass auch an anderer Stelle die beschränkten Kompetenzen des EAD als eine grundsätzliche Un-

zufriedenheit des Auswärtigen Amtes mit dem Dienst konstatiert werden (Adebahr 2015: 111).

Ein Punkt, den der Interviewte aus dem Bundesministerium der Verteidigung negativ bewertet, ist, dass der Unterschied zwischen Bedrohungen in Afrika und im Osten Europas nicht genug aufgezeigt würde. Daher würden sich die osteuropäischen Länder – die baltischen Staaten, Polen oder Rumänien etwa – mit ihren Bedenken und Sorgen allein gelassen fühlen, die zum Beispiel Frankreich oft nicht nachvollziehen könne. Auch die Arbeit des EAD an sich in dieser Hinsicht wird gut bewertet, so etwa die Lageanalysen des CMPD, zum Beispiel bei der EUAM in der Ukraine (Interview 7).

Mehrwehrt des EAD: Während einer der Befragten bejaht, dass der EAD einen Mehrwert habe (Interview 5), führt ein zweiter seine Überlegungen hierzu näher aus. So habe der Dienst auf jeden Fall überall dort einen solchen, wo die EU Kompetenzen besitze. Als Beispiel wird hier der Bereich Außenhandel genannt. Wie der Befragte selbst betont, liegt diese Kompetenz zwar bei der Kommission und nicht beim EAD, doch sei dies im Kontext des Dienstes durchaus relevant, da auch Mitarbeiter der DG TRADE in den EAD-Delegationen säßen (Interview 4).

Zudem zeige sich, dass überall dort, wo es eine Vertretung des EAD gebe, die Zusammenführung der Positionen der Mitgliedstaaten bezüglich des Gastlandes deutlich professioneller ablaufen würde als in den Ländern, in denen keine Delegation des Dienstes existiere und die Koordination so durch die Ratspräsidentschaft geschehen müsse. Dies helfe insbesondere auch bei kleinen konkreten Fragen auf der Mikroebene, die dennoch wichtig seien. So sei es zum Beispiel ein politisches Statement, ob man zu Veranstaltungen im Rahmen des Nationalfeiertages in Nordkorea gehe oder nicht. In allen anderen Fällen habe der EAD immer dann einen Mehrwert, wo ihm die Mitgliedstaaten dies zugestehen würden (Interview 4). Wie die beiden anderen Interviewpartner zuvor (Interview 5, 6, vgl. 4.2.2.1), erwähnt auch die dritte befragte Person aus dem Auswärtigen Amt in diesem Kontext nun

sowohl die Einigung mit dem Iran bezüglich dessen Atomprogramm als auch das Engagement in der Kosovo-Frage, was ein echter Erfolg des Dienstes gewesen sei. Hinsichtlich der im Absatz zuvor erkennbar gewordenen Divergenz, ob der EAD in der Ukraine-Krise überhaupt und, wenn ja, eine Rolle gespielt habe, meint die hier befragte Person, dass der EAD hier keinen Mehrwert gehabt habe (Interview 4).

Der Gesprächspartner aus dem Bundesministerium der Verteidigung meint, der EAD bringe in jedem Falle einen Mehrwert. So werde im Falle neuer Operationen oder Missionen der EU zunächst immer ein Grundsatzdokument erstellt, mit dem das jeweilige Projekt der EU beginne und welches eine politisch-strategische Lageanalyse darstelle. Dieses werde dann in verschiedenen Dokumenten in Stufen immer weiter in taktische Bereiche bis zu Operationsplänen heruntergebrochen. Dies sei ein substanzieller Mehrwert, da dies so nicht jedes Mitgliedsland für sich vornehmen müsse (Interview 7).

Transparenz des EAD: Einer der interviewten Mitarbeiter des AA betont, dass er die Frage, ob der EAD ausreichend transparent sei, nicht beurteilen könne: Sowohl bei der Datenschutzdebatte mit den USA als auch hinsichtlich TTIP sei die EU insgesamt weniger transparent; allerdings gehe es dort mehr um die Kommission und weniger den EAD (Interview 6). Ein zweiter Befragter meint, dass Transparenz des EAD dann der Fall sei, wenn man sich um diese bemühe. Im Allgemeinen sei das politische Brüssel sehr transparent, teilweise mehr als das politische Berlin. Dies liege auch daran, dass es sich bei der Arbeit mit Brüssel nicht um eine Einbahnstraße handele: Meist sei man in den europäischen Institutionen recht offen, da man dort andersherum auch auf die Mitgliedstaaten angewiesen sei (Interview 5).

Der dritte Befragte bestätigt, dass Transparenz bei jenen Fragen, mit denen er betraut sei, auf jeden Fall herrsche. Da man mit Mitarbeitern im EAD im Kontakt sei, bekomme man als AA mit, wie dort gedacht werde und in welche Richtung die ausgearbeiteten Dossiers gingen. Dieser Kontakt funktioniere allerdings in der Regel über die eigenen Leute, sodass sich die Realität hier vom Ideal unterscheide,

nach dem die Nationalität des Gegenübers im Dienst im Verhältnis zur eigenen Staatsangehörigkeit keine Rolle spielen sein sollte. Dies liege natürlich auch an unterschiedlichen Loyalitäten; diese sähen etwa besonders die (ehemaligen) Mitarbeiter der Kommission eher auf der europäischen Ebene als bei irgendeinem nationalen Außenministerium. Doch sei dies insgesamt durchaus personenabhängig: So erzähle ein offener Niederländer manchmal mehr als ein verschlossener Deutscher, der mit dem Eintritt in den europäischen Dienst natürlich auch dort jetzt – in gewissem Maße – seine Loyalität sehe. Grundsätzlich sei der EAD aber für das AA ein guter Ansprechpartner (Interview 4).

Ob der EAD transparent genug sei, beantwortet der Befragte aus dem BMVg mit Verweis auf die bereits von ihm erwähnte *Global Strategy*: Hier herrsche zwar ein vergleichsweise transparentes, kommunikatives Vorgehen vor, doch sage dies nichts darüber aus, was schließlich gemacht würde. Zwar würden alle an dem Projekt an sich beteiligt werden, doch könnten nachher wohl auch nicht alle Vorbehalte aller Mitgliedstaaten miteinbezogen werden. Der Einfluss auf die Strategie sei daher begrenzt, auch wenn auf Konferenzen der Eindruck erweckt worden sei, dass dieser Einfluss bestehe. Tatsächlich sei ein Entwurf für die *Global Strategy* schließlich vom EAD erstellt und nicht zirkuliert worden (Interview 7).

GSVP-Strukturen im EAD: Aufgrund der für nationale Verhältnisse eher unbekannteren Angliederung militärischer respektive militär- und verteidigungspolitischer Strukturen bei der für die Außenpolitik zuständigen Bürokratie erscheint es von besonderem Interesse, wie die Interviewten als Vertreter des deutschen Außenministeriums zu dieser Verquickung stehen.

Da ein europäisches Verteidigungsministerium zurzeit nicht so schnell realisierbar sei und die GSVP ihren Schwerpunkt auch auf der zivilen Komponente habe, sei diese Zuordnung nicht abwegig, so einer der Befragten. In diesem Zusam-

menhang nennt er das Stichwort *Zivilmacht Europa*⁵⁵ (vgl. Kapitel 2.1 und insbesondere 4.2.3.2). Kritisch wird hier die Rückfrage gestellt, welchen Mehrwert die Abtrennung dieser Strukturen auch bringen würde. Gegebenenfalls würde dies eher als Nukleus gesehen, ein Verteidigungsministerium auf europäischer Ebene zu schaffen, womit die GSVP wohl an ihrem Ende wäre, da viele Mitgliedstaaten, vor allem etwa Großbritannien, gegen eine solche Entwicklung wären. Da die GSVP andererseits aber – auch von den Bürgern – gewollt sei, sei eine Ansiedlung hier auch ein Kompromiss, aus dem unter Umständen einmal mehr erwachsen könne; auch wenn dies aus den genannten Gründen jedoch noch weit weg sei (Interview 4).

Ein zweiter Befragter bezeichnet die Ansiedlung der GSVP-Strukturen beim Auswärtigen Dienst als sinnvoll und zielführend, auch wenn weitestgehend der entsprechende ausführende Arm der GSVP fehle (Interview 6). Auch die dritte befragte Person ist der Ansicht, dass eine Ansiedlung der Strukturen beim EAD nur logisch sei, da die GSVP nun einmal besonders intergouvernemental organisiert sei; die Kommission wäre daher ungeeignet. Außerdem sei klar, dass innerhalb der GSVP auch andere Aufgaben als auf nationaler Ebene wahrgenommen würden, da es noch immer keine Europa-Armee geben würde (Interview 5).

Aus zwei Gründen ist ebenso aus Sicht des Befragten des Verteidigungsministeriums die Integration der GSVP-Strukturen in den EAD sinnvoll: *Erstens* müsste sich das Militär als Mittel der Politik für eine Loslösung der Strukturen vom EAD erst wiederfinden, da – und hier verfolgt der Befragte eine ähnliche Argumentation wie jene der Mitarbeiter des AA – eine Europa-Armee sowie weitere oder überhaupt Integration in diesem Bereich, außer aus deutscher Sicht, eher abwegig sei. *Zweitens* gebe es Missionen/Operationen mit zivilen und militärischen Komponenten, die bei einer Herauslösung der Strukturen der GSVP aus dem EAD getrennt werden müssten (Interview 7). Auch dieser Befragte verweist somit implizit auf die

55 Wie Maull (2013: 4–6) selbst erklärt, stammt der weiter oben erläuterte Begriff der Zivilmacht (vgl. Kapitel 2.1) von François Duchêne, der diesen mit Bezug auf Europa entwickelte (Duchêne 1973) und von dem Maull diesen zur Charakterisierung Deutschlands und Japans in der internationalen Politik übernahm.

oben ausdrücklich genannte Begrifflichkeit der *Zivilmacht Europa* (vgl. Kapitel 4.2.3.2).

Die Hohe Vertreterin: Vor dem Hintergrund einer Bewertung der Hohen Vertreterinnen verweist einer der interviewten Ministerialbeamten darauf, dass Ashton ihre Aufgabe stark im Aufbau des EAD gesehen und daher viele Dinge selbst in die Hand genommen habe. So habe sie auch viele eigene Akzente gesetzt – doch könne man den EAD noch deutlich stärker nutzen, gerade in Kopplung mit der Kommission. Dies gelte besonders für die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (DG ECHO⁵⁶) sowie die DG DEVCO, gerade mit Blick auf die aktuelle Migrations- beziehungsweise Flüchtlingskrise. Hierfür sei insbesondere der Doppelhut der Hohen Vertreterin mit ihrer Funktion als Vizepräsidentin der Kommission wichtig und auch gut. Mogherini pflege dahingehend im Vergleich zu Frau Ashton schon einen anderen Stil; so befinde sich ihr Büro nunmehr im Berlaymont-Gebäude, in dem auch die Kommission sitze. Auch wenn die befragte Person darauf hinweist, hier weniger Einblick als in die Arbeit von Ashton zu haben, gebe es nun gefühlt eine stärkere Verknüpfung mit der Kommission. Eine Bilanz sei jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich (Interview 5).

Ein weiterer Befragter des AA verweist darauf, dass die Aufgaben der Hohen Vertreterin zahlreich seien. Durch mehrere große Hauptaufgaben, die so umfangreich seien, dass sie theoretisch jeweils von einer Person allein wahrgenommen werden könnten, sei sie automatisch überfordert, sodass Defizite weniger an der Person selbst liegen würden. Hinzu kämen zudem weitere Aufgaben, wie etwa 60 Dialogverpflichtungen pro Jahr oder die Berichte gegenüber dem Europäischen Parlament, welches auch von dieser hohen Stelle informiert werden wolle. Gleichermassen werde ja auch vom deutschen Außenminister verlangt, vor dem Bundestag und dem Auswärtigen Ausschuss zu berichten (Interview 4).

⁵⁶ Die Abkürzung ECHO rührt von der englischen Bezeichnung der zuvor Europäischen Amt für humanitäre Hilfe genannten Institution her: *European Community Humanitarian Aid Office*.

Nach Ansicht des interviewten Mitarbeiters des BMVg sei hinsichtlich des Wechsels von Ashton zu Mogherini erkennbar, dass der Dienst an Profil gewonnen habe. Dem allgemeinen Bild im BMVg nach habe es seit der Amtsübergabe eine positive Entwicklung gegeben (Interview 7).

4.2.2.3 Zukunftsvorstellungen

Ähnlich zu den Überlegungen der Politiker ist gleichsam mit Blick auf die Zukunftsvorstellungen der Ministerialbeamten festzuhalten, dass sie zwischen solchen Vorstellungen für die Zukunft, die *im Idealfall* realisiert würden, und jenen, die *wohl tatsächlich umsetzbar* sind, klar differenzieren.

Aus seiner oben vollzogenen Kritik logisch folgend, meint einer der befragten Ministerialbeamten des AA, dass eine bessere Abstimmung mit der Kommission vonnöten sei. So brauche der EAD noch eine eigene Struktur, um die Kommission zur Zusammenarbeit zu zwingen. Andererseits sollte er aber politischer werden, um sich weiter aus der Kommission, als bürokratischer Apparat, herauszulösen. Zudem verweist die befragte Person darauf, dass sogenannte „Footprint-Reflexe“ abgebaut werden sollten, ergo solche Reflexe, etwas mit dem Ziel neu auszuarbeiten, um die eigene Bedeutung zu kennzeichnen und eine eigene Note einzubringen, selbst wenn es von anderer Stelle schon (gut) bearbeitet worden sei. Mit anderen Worten sollten persönliche, institutionelle Eitelkeiten hintangestellt werden. Zwar handele es sich um einen weichgespülten Begriff, doch sei insofern ein *comprehensive approach* von zentraler Bedeutung. Da eine Vergemeinschaftung der Außenpolitik wohl auf lange Zeit unrealistisch sei, sei die *hybride Natur* des EAD auch gut (Interview 5).

Auch ein zweiter Befragter sieht die Notwendigkeit, dass die internen EAD-Strukturen effizienter werden sollten, was jedoch mit der Zeit von selbst passieren werde. Nach außen hin müsse es ein kohärentes Auftreten geben, wofür die Mitgliedstaaten aber einzelne Außenpolitiken inhaltlich stärker aneinander andocken müssten (Interview 4). Der dritte Befragte hingegen äußert im Hinblick auf grundsätzliche Zukunftsvisionen weniger eine klare eigene Vorstellung als vielmehr den Gedanken, dass sich die Mitgliedstaaten der EU selbst darüber klarwerden sollten,

warum sie den EAD als Europäische Union haben wollen, und sodann entsprechende Kompetenzen an diesen übertragen sollten. Dabei sei jedoch eine dahingehende Entwicklung in den letzten zwei Jahren nicht zu verzeichnen gewesen. Während also für jede zukünftige Entwicklung alles von den nationalen Regierungen ausgehe, seien zurzeit eher die Divergenzen zwischen diesen offenkundig (Interview 6).

Kompetenzen und strukturelle Stellung des EAD: Einer der Befragten äußerte die Idee, dass der EAD in bestimmten Bereichen ein *Ersatz* für nationale ministeriale Strukturen werden könnte. Eine derartige Entwicklung sei jedoch zurzeit nicht sichtbar. Im Gegensatz dazu würde in einer optimalen Welt der EAD dazu dienen, dass die spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Mitgliedstaaten gebündelt würden: Frankreichs Bindungen zu Afrika, Spaniens zu Lateinamerika und so fort. Dies sei aber zurzeit auch deshalb nicht realistisch, da sich sodann die Frage stellen würde, ob dies nicht eine Vertretung der eigenen nationalen Interessen des jeweils in dem Bereich kompetenten Staates bedeuten würde. Theoretisch denkbar seien durchaus viele Politiken, in denen der EAD Kompetenzen übernehmen könnte. Ein Beispiel sei die Klimapolitik, bei der aber praktische Probleme auftreten würden. So sei der Einigungswille in der Realität oft nicht gegeben, was an Polens starker Befürwortung von Kohlekraft exemplarisch sichtbar sei. Auch beim aktuellen Bürgerkrieg in Syrien wäre der Europäische Auswärtige Dienst sicherlich ein sinnvoller *Akteur*, doch sei er tatsächlich nicht sichtbar; kein nationaler Politiker wolle sich hier das Feld nehmen lassen und sich lieber in dieser Frage selbst äußern (Interview 6).

Ein weiterer Bereich, der von einem anderen der Befragten als mögliche neue Kompetenz genannt wird, ist, wie schon bei den Politikern genannt, jener konsularischer Aufgaben (Interview 5). Tatsächlich, so an anderer Stelle eruiert, wirkt es, als beschäftige weniger das Auswärtige Amt die Frage, ob eine Übertragung von konsularischen Aufgaben an den EAD stattfinden sollte. Vielmehr scheint es Gegen-

stand rechtlicher Bedenken des Innenministeriums zu sein. Bisweilen sähen deutsche Diplomaten keine Probleme bei einer freiwilligen Übertragung entsprechender Zuständigkeiten an den EAD durch andere Staaten, solange die verbundenen Ausgaben auf europäischer Ebene in Balance bleiben würden (Adebahr 2015: 112).

In jedem Falle, so die befragte Person, solle der EAD keine Aufgaben, die er zurzeit hat, wieder abtreten, da er dann überflüssig werden würde. Diese Frage stelle sich ohnehin nicht so sehr wie bei der Kommission, wo bei vielen Bereichen schon infrage gestellt werde, ob diese notwendigerweise auf EU-Ebene geregelt sein müssen (Interview 5). Tatsächlich hat sich das Auswärtige Amt sogar einen umfassenderen EAD gewünscht, der etwa auch Verantwortlichkeiten in der Nachbarschaftspolitik, der Außenhilfe und der Projektplanung hat (Adebahr 2015: 107). Insgesamt scheint die Unterstützung für den Transfer weiterer Kompetenzen umso mehr abzunehmen, je weniger die jeweiligen AA-Mitarbeiter mit dem EAD zu tun haben (Adebahr 2015: 111).

Hinsichtlich der Frage, ob der EAD in Zukunft supranational oder intergouvernemental funktionieren sollte, äußert einer der AA-Mitarbeiter, dass dieser weiterhin *eine Mischung* sein solle – denn, dass es jetzt Probleme gebe, sei nicht verwunderlich. Tatsächlich würden die Kinderkrankheiten mit der Zeit von selbst verschwinden. Eigenes EAD-Personal wäre vielleicht der nächste Schritt, denn bisher vollziehe sich die Rekrutierung des EU-Personals im Auswärtigen Dienst der Union ja über die Kommission, was bedeute, dass man dorthin und auch wieder weggehe. Dies sei ein deutlicher Unterschied zum Auswärtigen Amt in Deutschland auf nationaler Ebene, wo nur innerhalb des eigenen Ministeriums auf den Posten rotiert werde. Eigenes Personal würde unter Umständen auch dazu führen, dass die entsprechenden Personen tatsächlich Lust auf die Arbeit im EAD haben würden, was von entscheidender Bedeutung sei. Tatsächlich hätten viele der Mitarbeiter der ehemaligen DG RELEX gar nicht in den Dienst wechseln wollen (Interview 5).

In diesem Kontext verweist die Person auf eine grundsätzliche Problematik, die sich im diplomatischen Dienst stelle: So arbeite man natürlich schlechter, wenn

man in den EAD und dann in eine Delegation versetzt werde, etwa in Afrika, obwohl man gar keine Lust auf das entsprechende Land habe. Es sei schlecht für den Auswärtigen Dienst auch der EU, wenn ein solcher Mitarbeiter nur daran denke, wann er endlich wieder Urlaub habe oder was ihm unter Umständen alles zustoßen könne, sodass er effektiv nur darauf warte, wieder in die Heimat zu kommen. Andererseits gebe es aber auch Personen, die viel Lust auf den EAD hätten – und es würde den Korpsgeist desselben stärken, hätte man diese im Dienst (Interview 5).

Nach Aussage des Gesprächspartners aus dem BMVg sollte insgesamt die Richtung der letzten zwei Jahre beibehalten werden. Hinsichtlich der EU im Allgemeinen stelle sich die Frage, ob man aktiv mit sich ergebenden Herausforderungen umgehen könne. Wenn etwas gemacht werden müsse, was als für die nationale Ebene nicht wichtig genug wahrgenommen werde, könne der EAD beziehungsweise die Europäische Union aktiv werden. Für derartige Fälle könne der EAD punktuell seine Rolle finden, wenn die Mitgliedstaaten nicht dagegen sein würden. Dass die Battle Groups der EU noch in keiner Operation bisher zum Einsatz kamen, zeige, dass eine Europa-Armee hingegen nicht funktionieren könne, da nie ausreichend politischer Konsens vorhanden sei (Interview 7).

Der Hohe Vertreter: Im Einklang mit seiner oben dargelegten Feststellung, die Aufgaben der Hohen Vertreterin seien zu umfangreich für eine einzige Person, verweist einer der Befragten mit Blick auf die Frage der zukünftigen Entwicklung des Postens des Hohen Vertreters darauf, dieser bräuchte eigentlich Stellvertreter auf politischer Ebene. Denkbar seien dabei zwei verschiedene Möglichkeiten: Entweder könnte die Möglichkeit der Vertretung ad hoc durch nationale Außenminister eingerichtet werden oder es würden permanente Stellvertreter eingeführt; so gebe es auch im AA die Staatsminister, um den Außenminister zu vertreten. Der Befragte führt zudem ergänzend aus, es könnte eine Vernetzung des Hohen Vertreters mit den nationalen Außenministern geben, so etwa durch besagte Stellvertreter oder

auch Formate wie die E-3⁵⁷, wo nationale Außenminister neben dem Hohen Vertreter der Union auftreten. Grundsätzlich sei *der Hohe Vertreter als tatsächlicher Außenminister der Union ideal*, aber schon aus institutionellen Gründen reiche es hierfür nicht, da etwa die Ratspositionen oft langwierig geschaffene und stark verwässerte Standpunkte seien. Bezogen auf konkrete Aktivitätsfelder sei ein aktiveres Engagement Mogherinis auf dem Balkan sicherlich sinnvoll, was aber wohl nicht abzusehen sei, da es nicht auf ihrer Tagesordnung stehe (Interview 4).

Die Notwendigkeit einer Stellvertreterstruktur wird auch von einem zweiten der Befragten betont. Grundsätzlich sei dies oft in der Diskussion, aber mit großen Fragen verbunden, etwa jener, ob diese Vertreter dann auch einen Doppelhut hätten – was wohl schwer umsetzbar wäre. Das Problem sei eindeutig, dass es physische Grenzen bei der Arbeit gebe und dass gerade Außenpolitik durch zahlreiche Reisen viel Zeit erfordere. Bevor der Posten des Hohen Vertreters daher mit neuen Aufgaben ausgestattet werden könne, sei auch die personelle Komplementarität hierzu zu schaffen (Interview 5).

Generell, so der Mitarbeiter weiter, sei es die Aufgabe des Hohen Vertreters, die GASP auszubauen und mitzubestimmen, insbesondere in jenen Bereichen, in denen Probleme auftreten und die aufgrund ihrer Wichtigkeit einer Konvergenz bedürfen würden. Nicht alles aber müsse auf der europäischen Ebene geklärt werden, da nicht alles gleichermaßen wichtig sei und daher unter der Wahrnehmungsschwelle der supranationalen Ebene laufen könne. In jedem Falle solle die Rolle des Hohen Vertreters jedoch eine aktive sein (Interview 5). Der Posten des Hohen Vertreters, so der Befragte aus dem Bundesministerium der Verteidigung knapp, würde

57 E-3 (auch: EU-3) bezeichnet die drei größten und gemeinhin als am einflussreichsten gesehenen Staaten der Europäischen Union – Deutschland, Frankreich, Großbritannien – und entspricht somit der Bezeichnung derselben als *directoire* (Kaim 2007: 16; Wessels 2008: 407). Korrespondierend zur Begrifflichkeit P5+1 (vgl. Fußnote 13) wird EU-3/E-3 meist im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm (Hill 2006) und daher E-3+3 als Synonym für P5+1 verwendet. Es sei angemerkt, dass im Kontrast zu dieser Forderung in der Vergangenheit in der Politik gegenüber dem Iran und seinem Atomprogramm die „Führungsrolle der EU-3 [...] im Kreis der 25 zunehmend als (zu) dominant empfunden [wird]“ (Regelsberger 2006: 231).

in Zukunft idealerweise von einer Person besetzt, die neutral im Sinne der EU handeln würde (Interview 7).

4.2.3 Deutschland und der EAD

Während die Perspektive der Politik, wie an der grosso modo weniger detaillierten Expertise im Vergleich zu den Ministerialbeamten schon im bisherigen Verlauf dieser Arbeit deutlich geworden, naturgemäß eine größere institutionelle Distanz zum EAD hat als die Ministerien, sind die Bürokratien der nationalen Exekutive unmittelbar auch in ihrem eigenen Wesen – im Extremfall eines etwaigen *Ersatzes nationaler Strukturen* gar in ihrer eigenen *Raison d'Être* – von dem Dienst der EU betroffen. Mehr noch als der vorangegangene Abschnitt zur Perspektive der Ministerialbeamten auf den Europäischen Auswärtigen Dienst per se, bedeutet der folgend dargestellte Blick auf das Verhältnis desselben zur eigenen Institution insofern auch eine gewisse Selbstreflexion der entsprechenden Ministerien.

4.2.3.1 Wahrnehmung

Einleitend für die essenzielle Frage, wie das Verhältnis des EAD und Deutschlands zueinander von deutscher Warte aus perzipiert wird, seien hier einige sehr klare wie grundlegende Bemerkungen des interviewten BMVg-Beamten als paradigmatische Beobachtung genannt. Je nach Referat spiele der EAD *eine große Rolle* und werde *durchaus zur Kenntnis genommen*. Er werde *nicht als Bedrohung gesehen*, wobei der Interviewpartner meint, dass man ihn als solche wohl auch nicht erkennen würde, wenn er eine wäre. Andersherum sei ein *Einfluss der europäischen Ebene auf die Bundeswehr durchaus da*, insofern etwa besonders viele deutsche Kapazitäten erst für die EU respektive NATO überhaupt aufgebaut und deutsche Beiträge zu den Battle Groups gestellt würden.

Deutschlands Bedeutung für und Einfluss auf den EAD: Einer der Beamten des Auswärtigen Amtes meint, dass der Einfluss Deutschlands im EAD höher als der meisten anderen Mitgliedstaaten sei, ähnlich wie es sich für Frankreich, Großbritan-

nien und Italien verhalte. Mit Blick auf das oben von ihr beschriebene Verhältnis des EAD zu den Mitgliedstaaten und nationalen Ministerien, das keine Einbahnstraße sei, und darauf, dass die europäischen Institutionen auch auf die nationalen Akteure angewiesen seien, meint die befragte Person auch, Deutschland sei hier in einer guten Position, da das Land wichtig sei. Nach Meinung des EAD selbst solle Deutschland dabei sein, da ohne das Land viele Dinge schwieriger umzusetzen seien. Dennoch könne Deutschland durchaus blockieren, was vonseiten des Europäischen Auswärtigen Dienstes gerade dann nicht gewollt sei, wenn eine Angelegenheit schon weitestgehend durchgebracht sei (Interview 5).

Hinsichtlich der Frage, ob Deutschland für einen funktionierenden und effektiven EAD und die GASP bedeutsam sei, meint einer der Befragten des Auswärtigen Amtes, dass Deutschland wichtig für den Dienst sei, da dieser die Unterstützung der großen Mitgliedstaaten brauche. Die Rolle der Mitgliedstaaten insgesamt verdeutlicht die interviewte Person damit, dass für Staats- und Regierungschefs nach wie vor die anderen Hauptstädte die Ansprechpartner seien und nicht Brüssel. Mit Bezug auf die Relevanz Deutschlands gelte traditionell – und dies entspreche oft auch der Realität –, dass eine Einigung zwischen Deutschland und Frankreich dazu führe, dass eine Lösung oder ein Kompromiss gefunden werde, in dem sich die anderen Mitgliedstaaten wiederfinden könnten, da die Positionen der beiden Länder oft sehr konträr seien.⁵⁸ Dennoch sei es nicht so, dass eine derartige Einigung der beiden großen Mitglieder der Union zwangsläufig zu einer Einigung aller Mitgliedstaaten führe. Italien und andere stünden vorangehenden Einigungen dieser zwei Staaten so oft kritisch gegenüber – weniger, weil sie inhaltlich nicht einverstanden wären, sondern viel mehr, da sie die Art und Weise dieser Entscheidungsfindung, in der sie zunächst außen vor seien, nicht für gut befinden würden (Interview 6).

⁵⁸ Dass eine von Deutschland und Frankreich gefundene (Kompromiss-)Lösung insofern für die Entscheidungsfindung zwischen allen EU-Mitgliedstaaten wichtig ist, als dass die Positionen der übrigen Mitglieder häufig zwischen den nicht selten diametral einander gegenüberstehenden Sichtweisen der beiden Länder liegen, wird auch in der wissenschaftlichen Literatur betont (etwa Wessels 2016: 150–151).

Der Befragte aus dem Bundesministerium der Verteidigung konstatiert mit Bezug auf die Frage nach Deutschlands Bedeutsamkeit, dass vieles in der EU ohne Deutschland wohl nicht möglich oder weniger gewichtig wäre, etwa durch dessen Zahlungen, seine Arbeitskraft und auch die nationalen Einschränkungen, die von diesem in Kauf genommen würden. Dem gegenüber meint er, dass Deutschland jedoch *kein Machtfaktor* in der EU sei, da es sehr schlecht darin sei, eigene Interessen wahrzunehmen. Unter Umständen sei diese Machtposition aber auch politisch gewollt. So sei in diesem Sinne Griechenland sehr viel mächtiger, welches in der Lage sei, andere Mitgliedstaaten dazu zu zwingen, für dieses zu zahlen. Anders als bei Deutschland sei es auch bei Großbritannien und Frankreich gang und gäbe, systematisch Leute auszubilden und zentrale Stellen auf europäischer Ebene zu besetzen, wo Policy-Themen behandelt würden. Deutschland hingegen sei eher auf der Arbeitsebene stärker vertreten, was nicht nur in der EU im Allgemeinen, sondern auch für die NATO und die UN gelten würde (Interview 7).

Grundsätzlich sehe Deutschland internationale Organisationen zudem eher als eigenständige, von den Mitgliedstaaten unabhängige Akteure, während andere diese eher als *Instrument* für die eigenen Interessen sehen würden. Der Befragte aus dem BMVg vermutet daher, dass für den EAD gleiches gelten würde. Frankreich zum Beispiel suche, seine Afrika-Politik, etwa bezüglich Mali, über die EU umzusetzen. In derartigen Fällen interessant sei, dass Mitgliedstaaten im Allgemeinen und Frankreich im konkreten Falle behaupten würden, Afrika sei für die EU genauso wichtig wie Osteuropa, was jedoch tatsächlich nicht stimme,⁵⁹ da es für die EU ein gravierender Unterschied sei, weil sie in der Ukraine von Beginn an involviert gewesen sei. Während die EU in Afrika eigentlich die Wahlmöglichkeit habe, ob sie eingreife oder nicht, habe sie diese in der Ukraine nicht, wo sie durch das Assoziierungsabkommen von Anfang eingebunden gewesen sei. Dennoch übernehme die

59 Wenngleich die Notwendigkeit einer deutschen Beteiligung an Einsätzen auf dem afrikanischen Kontinent von deutscher Seite nicht bestritten wird, meinen auch anderen Beobachter, der Fokus deutschen Engagements sollte auf Osteuropa liegen (Rode 2014: 64–65).

EU diese Gleichgewichtung der verschiedenen Angelegenheiten sodann (Interview 7).

Deutsches Personal im EAD: Bezüglich der Frage, als was die vom Auswärtigen Amt in den EAD gesendeten Diplomaten gesehen werden, antwortet eine der befragten Personen, Deutschland sei deutlich weniger einfordernd als andere Mitgliedstaaten. Auch wenn durchaus die Erwartung bestehen würde, dass vom AA gesendete Diplomaten auf Nachfrage helfen würden, sei das deutsche Außenministerium grundsätzlich dafür, den europäischen Dienst zu stärken. Gleichermaßen werde auch vom EAD eine Identifizierung der nationalen Beamten mit dem Dienst erwartet. So sollten deutsche Beamte dort zunächst einen guten Job machen; dies sei das oberste Ziel (Interview 5).

Auch ein weiterer der befragten Beamten des AA meint, die von Deutschland gesendeten Mitarbeiter seien in der Regel vom ersten Tag an unabhängig. Wenngleich Deutsche in derartigen Fällen schnell eine europäische Identität annehmen würden, würden AA-Diplomaten im EAD von anderen Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes auch nicht als Seitenwechsler gesehen. Tatsächlich würden die entsprechenden Personen schließlich auch wieder zurück ins AA kommen, sodass sie an einer weiteren Anbindung an dasselbe und an Kontakt, einschließlich Besuchen, weiter interessiert seien (Interview 4). Der dritte Befragte nimmt in diesem Kontext Bezug darauf, wie sehr die Mitarbeiter des AA im EAD vom Auswärtigen Amt wertgeschätzt werden. Dies hänge von der Arbeit des einzelnen Mitarbeiters ab, denn ein Beamter, der für Helga Schmid arbeite, am Iran-Deal beteiligt gewesen sei und einen guten Draht nach Berlin habe, werde sicherlich sehr geschätzt (Interview 6).

Hinsichtlich der Karrierechancen sieht einer der Interviewten eine Entwicklung der Arbeit im EAD zum Vorteil für die eigene Laufbahn. Oft herrsche bei den entsprechenden Mitarbeitern zwar die Angst vor, erst einmal in Vergessenheit zu geraten, wenn man erst einmal nicht mehr im Auswärtigen Amt sei. Der Einschät-

zung der befragten Person nach trete dies aber in der Regel nicht ein: Wenn ein deutscher Beamter im Auswärtigen Dienst der EU eine wichtige Tätigkeit gehabt habe, habe er sie nach der Rückkehr ins AA auch dort wieder. Vonseiten der Personalabteilung werde der EAD als wichtiger Karrierezweig beworben (Interview 5). Ein zweiter Befragter stellt den Sachverhalt recht ähnlich dar: So gelte der Europäische Auswärtige Dienst als attraktive Karriereperspektive im Auswärtigen Amt. Insofern habe das AA keine Probleme, ausreichend Bewerber ins Rennen um die ausgeschriebenen Posten zu schicken (Interview 4). Die Frage, ob die Etablierung des EAD umgekehrt Europäisierungseffekte im Auswärtigen Amt beziehungsweise einen Einfluss auf dessen Korpsgeist habe, verneint ein anderer der Interviewten (Interview 6).

4.2.3.2 Bewertung

Die Bewertungen hinsichtlich des Verhältnisses des EAD und Deutschland fallen unterschiedlich aus. Dies wird an den divergierenden Bewertungen eines Mitarbeiters des Auswärtigen Amtes und jenes befragten Beamten aus dem Bundesministerium der Verteidigung. So bezeichnet der Interviewpartner aus dem AA das Verhältnis als verhalten positiv. Zwar sei die Existenz des Dienstes besser, als würde er nicht existieren, doch seien die Erwartungen nicht erfüllt worden (Interview 6).

Der Befragte des Bundesministeriums der Verteidigung hingegen betont, dass der EAD für sein Referat nicht nur eine große Rolle spiele, sondern auch allgemein akzeptiert, ernst genommen und positiv gesehen werde. In den Bereichen, die das BMVg betreffen, bewertet der Befragte die Zusammenarbeit der beiden Institutionen als sehr gut, so etwa die Vorbereitung und Begleitung von Operationen. Dies sei jedoch auch personalabhängig: Ist etwa ein deutscher General vor Ort im CMPD, dann sei die Zusammenarbeit noch besser, da man so zum Beispiel mehr Informationen erhalten würde (Interview 7).

Das Auswärtige Amt und die Europäischen Delegationen: Ein positiver Aspekt wird durch ein von einem interviewten AA-Mitarbeiter genanntes Beispiel deutlich.

Er verweist auf ein Land, in dem von der europäischen Delegation die nationalen Botschafter versammelt würden, um gemeinsame Positionen zu vereinbaren, so etwa häufig zu Menschenrechtsfragen. Hier sei es für Deutschland manchmal sinnvoll, die EU sprechen zu lassen, um die bilateralen Beziehungen zum Gastland nicht zu belasten (Interview 6).

Während darüber hinaus schon vorher mehrfach Beispiele von den Befragten aus dem Auswärtigen Amt mit Bezug auf die Auslandsvertretungen der EU – und teilweise der Nationalstaaten – genannt worden sind, sollen hier einige an anderer Stelle zusammengetragene Erkenntnisse zur Bewertung der Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes mit den Delegationen des EAD ergänzend angemerkt sein. So bewerten 95 % der deutschen Diplomaten nach einer internen Umfrage im Auswärtigen Amt die Kooperation mit den EU-Delegationen in Drittstaaten als positiv. Eine bereits bestehende Arbeitsteilung deutscher Botschaften mit dem EAD wird gerade im Bereich der Berichterstattung für sinnvoll erachtet, wobei als ein Problem hierbei die höchst unterschiedliche Qualität der Berichte der europäischen Delegationen gesehen wird: „One [caveat] is about the quality of political reporting from EU delegations, which German diplomats feel ranges from excellent to rather poor“ (Adebahr 2015: 112).

Deutschland und die GASP/GSVP-Strukturen: Mit Blick auf das Verhältnis der deutschen und der europäischen Ebenen zueinander sei zunächst auf die ersten zwei der *10 Gründe für Europa* in der gleichnamigen, oben bereits zitierten Publikation des Auswärtigen Amtes verwiesen. *Erstens* steht dort: „Die EU sichert den Frieden in Europa“ (AA 2016 o. J.a). Wenn das Auswärtige Amt dann weiterhin betont, dass „[n]ach Jahrhunderten der Konfrontation [...] unser Land heute nur noch von Freunden umgeben [ist]“ (AA o. J.b: 11), wird zunächst das hohe sicherheitspolitische nationale Interesse Deutschlands beziehungsweise des AA an der europäischen Integration ersichtlich. Betrachtet man die nationale Sicherheit des mitten in Europa gelegenen, von zahlreichen anderen Staaten umgebenen Deutschlands, scheint die

Einbindung in einen engen Verbund mit diesen Nachbarn von entscheidender sicherheitspolitischer Bedeutung. Angesichts der Tatsache, dass kein Mitgliedstaat der EU – sogar kein anderes europäisches Land – mehr Nachbarn als Deutschland hat, wird aus geopolitischer Sicht, und nicht mehr nur normativer Perspektive, nachvollziehbar, wieso gerade die Bundesrepublik mit ihrer europäisierten Identität (Katzenstein 1997a: 14–15) derart stark bereit ist, auf nationale Souveränität zu verzichten. Wenn durch diese gegenseitige Abhängigkeit im Gegenzug die Wahrscheinlichkeit für Frieden in Europa erhöht wird, ist sie daher gar bereit, die für diese Souveränität so zentrale Außenpolitik und Diplomatie (vgl. Kapitel 1 und 2.1) durch Schaffung eines vom deutschen Außenministerium dereinst vorgeschlagenen „europäische[n] Außenamt[s]“ (Müller und Rappold 2012: 7), zumindest in Teilen, aufzugeben. Offenbar wird das sicherheitspolitische Interesse an Integration auch in sensiblen Bereichen erkannt.

Zweitens wird in *10 Gründe für Europa* ausgeführt: „Die EU unterstützt den Frieden in der Welt“ (AA o. J.b). In diesem Kontext werden neben der Entwicklungshilfe auch die entsprechenden Friedenseinsätze durch Soldaten, an denen sich die EU respektive ihre Mitgliedstaaten beteiligen, genannt. Die bei diesen Einsätzen sodann vom Auswärtigen Amt offenbar präferierte Verzahnung militärischer mit zivilen Mitteln wird an der genannten Aussage eines Interviewten deutlich, dass sich die GSVP stark auf die *zivilen* Komponenten stütze, womit sich auch die Sinnhaftigkeit der Angliederung ihrer institutionellen Strukturen beim EAD begründe (Interview 4; vgl. Kapitel 4.2.2.2). Die in diesem Kontext genannte, diese Idee schlagwortartig zusammenfassende Referenz an die Begrifflichkeit *Zivilmacht Europa* (Interview 4) legt zumindest die Vermutung nahe, dass sich die von allen Ministerialbeamten vehement verteidigte Angliederung der GSVP-Strukturen in den EAD mit dem – nicht zuletzt verfassungsrechtlich verankerten – Selbstverständnis Deutschlands erklären lässt, in dem insbesondere das Militär eine klare, und zwar – vor allem auch im Vergleich mit der Situation in anderen Staaten – stark eingeschränkte, Funktion hat (vgl. Fußnote 37).

Dabei lässt nicht zuletzt das Stichwort der *Zivilmacht* für die Europäische Union und ihren EAD darauf schließen, dass eine Übertragung genau dessen auf europäische Ebene vollzogen werden soll, was offenbar zuvor mit der (außenpolitischen) Natur des eigenen Staates verbunden worden war, also der *Zivilmacht Deutschland*: „Eine Zivilmacht wird sich beispielsweise eher um die Menschenrechte als um die Festigung der eigenen Macht bemühen, und sie wird *militärische Mittel nur im Notfall und höchstens zur Durchsetzung solcher universeller Werte und Normen einsetzen*“ (Hellmann et al. 2014: 195, eigene Hervorhebung). Insofern ist das militärische Mittel nur Ultima Ratio eines übergeordneten Zwecks, der zunächst mit anderen Mitteln erreicht werden soll. Eine Verflechtung militärischer Strukturen mit zivilen Institutionen im EAD erscheint dieser Argumentation nach vom deutschen Blickwinkel aus durchaus logisch und richtig. Während Integration, wie im Absatz zuvor erläutert, im sicherheitspolitischen Interesse der Bundesrepublik liegt, fungiert für die Ausgestaltung daraus folgender integrierter Strukturen, zu einem signifikanten Grade, also die eigene außenpolitische Identität als Referenzrahmen.

Die an diesen beiden genannten Gründen deutlich werdende doppelte Selbstverpflichtung – zum Frieden in Europa einerseits, in der Welt andererseits – läuft bereits im ersten Satz der Präambel des Grundgesetzes, also gleich zu Beginn des fundamentalsten Rechts der Bundesrepublik Deutschland, zusammen, nach dem das deutsche Volk „[v]on dem Willen beseelt [sei], als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ (GG 2014: Präambel). Jenseits der davon analytisch zu unterscheidenden Frage, inwiefern Deutschland tatsächlich für den Frieden in Europa oder der Welt eintritt, lässt sich dieses verfassungsmäßig verankerte Grundmuster der (außen-)politischen Ausrichtung Deutschlands vor dem Hintergrund der hier präsentierten Darlegungen vermutlich auch auf die Perspektive deutscher Akteure auf den EAD übertragen: ein europäischer Ansatz sowie ein starker gemeinsamer europäischer Dienst für auswärtige Angelegenheiten scheint erstrebenswert, wobei dabei, entsprechend der eigenen Identität, dessen Konstruktion nach dem Vorbild einer Zivilmacht offenbar präferiert wird.

4.2.3.3 Zukunftsvorstellungen

Kurz nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon führte Helga Schmid, damals seit 2006 Leiterin des noch beim Rat angesiedelten Politischen Stabs, aus, dass die Mitgliedstaaten den zu diesem Zeitpunkt gerade erst vom Rat beschlossenen Europäischen Auswärtigen Dienst zukünftig „als ‚ihren‘ europäischen diplomatischen Dienst“ empfinden und unterstützen werden“ (Schmid 2010: 465, eigene Hervorhebung). Als ursprüngliche deutsche Diplomatin des Auswärtigen Amtes hat sie, wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, zumindest für das deutsche Außenministerium sicherlich eine recht treffende Prognose abgegeben, insofern das AA den EAD durchaus positiv wahrnimmt und als zweite Ebene der außenpolitischen Tätigkeit Deutschlands. Wie die Zukunftsvorstellungen der Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes jedoch nun, sechs Jahre später, für das Verhältnis Deutschlands und des EAD zueinander aussehen, beleuchtet das folgende, letzte Unterkapitel der Analyse.

Verhältnis von Deutschland und EAD: Korrespondierend zu seiner oben genannten Einschätzung, der EAD könne zukünftig in bestimmten Bereichen *Ersatz* für nationale Strukturen werden, doch sei eine derartige Entwicklung zurzeit nicht in Sicht, meint ein Befragter, Deutschland hätte sicherlich nichts gegen eine derartige Vergemeinschaftung spezifischer Aufgaben, doch müsse Deutschland aufgrund der ausbleibenden Tendenzen in diese Richtung zurzeit klar an seinen Kompetenzen festhalten. Entsprechend sieht der Interviewte daher zurzeit auch nicht die Möglichkeit, dass deutsche Auslandsvertretungen durch die europäische Delegation ersetzt würden; Deutschland habe nationale Interessen, die es auch vertreten müsse. Hinzu komme, dass der Dienst der EU hierfür nicht nur zu wenig Kompetenzen habe, sondern auch zu wenig Personal (Interview 6).

Die Betonung des Befragten, dass der EAD *Ersatz in spezifischen Feldern*, aber nicht generell sein könnte, und der Verweis darauf, Deutschland habe zu wahrende Interessen, zeugt von der Feststellung, dass ein – wie vom AA gewünscht – stärkerer Auswärtiger Dienst noch nicht eine Akzeptanz desselben als „alternative to the

national diplomatic networks“ (Adebahr 2015: 107) bedeuten würde. So fürchtet das Auswärtige Amt den Dienst keineswegs als Bedrohung für die eigenen Kompetenzen, doch herrscht die Ansicht vor, dass es immer genug für die nationalen diplomatischen Dienste zu tun gibt (Adebahr 2015: 107). Insofern wird der Dienst als *Komplement* für die Arbeit des eigenen Hauses betrachtet – und ohnehin gilt, so die vorherrschende Ansicht im Auswärtigen Amt: „Germany’s bilateral relations are considered too complex to be simply merged under a European roof.“ (Adebahr 2015: 112).

Ein zweiter Befragter meint, der EAD solle eine europäische Linie verfolgen. Dies sei möglich, da nationale und europäische Ziele kein Widerspruch seien, da der EAD Konvergenzen im Interesse der Mitgliedstaaten schaffen und diese dann repräsentieren solle (Interview 5). Adebahr (2015: 107) konstatiert in diesem Kontext, dass sich in der Wahrnehmung der Mitarbeiter des AA deutsche und europäische Interessen in der Regel überlappen: „Europe: A Means and an End of German Foreign Policy“ (Adebahr 2015: 108). Im Einklang damit wird die von deutschen Diplomaten erwartete Herausbildung einer gemeinsamen europäischen diplomatischen Kultur auch nicht als Bedrohung wahrgenommen, da die deutschen Diplomaten – identisch zur oben zitierten Beschreibung Katzensteins für Deutschland im europäischen Kontext insgesamt – als „the ‘good Europeans’“ gesehen werden (Adebahr 2013: 13–14).

Hinsichtlich der Frage, ob der EAD deutsche oder europäische Interessen vertreten sollte, meint der Befragte des BMVg, dass eine übergreifende Zielverfolgung sinnvoll wäre, doch die EU – und so auch der EAD – de facto ein aus mehreren Mitgliedstaaten, welche die Außenpolitik bestimmen würden, bestehendes Konstrukt sei. Da keine Änderung dahingehend absehbar sei, dass die Mitglieder dies ebenso Weise sehen und die einzelnen Staaten die EU entsprechend auch im Sinne ihrer Interessen nutzen würden, sollte Deutschland auch mehr versuchen, die eigenen Interessen wahrzunehmen, damit keine Entwicklungen in die falsche Richtung vollzogen würden. Dabei zeige sich jedoch, dass andere Mitgliedstaaten in der

Wahrnehmung ihrer Interessen deutlich geschickter vorgehen würden als Deutschland (Interview 7).

Deutsches Personal im EAD: Hinsichtlich der Bemerkung, dass Deutschland mit einem Bevölkerungsanteil von 16,1 % an allen Einwohnern der Europäischen Union mit nur 6,7 % bei den nationalen Diplomaten vertreten sei, meint einer der Befragten, dass dies nicht gut sei. Dies liege wohl einerseits am Personalnotstand in Berlin, andererseits daran, dass der EAD für viele nicht attraktiv sei, weil sie etwa Nachteile in der Arbeit bei demselben sehen würden. Diese Unterrepräsentation sei nicht gut und Deutschland sollte entsprechend seiner Bevölkerungsgröße im Dienst vertreten sein (Interview 6). Eine zweite Person meint, die Vertretung solle angemessen sein, was nicht nur numerisch zu messen sei; ein Anteil von 16,1 % an den nationalen Diplomaten sei daher nicht das einzige Kriterium. Dennoch betont der Mitarbeiter, dass neben einer Orientierung an der Besetzung von Spitzenposten auch eine breite Repräsentation wichtig sei. Grundsätzlich sollte aber beachtet werden, dass es nichts helfe, würde eine einen bestimmten Posten besetzende Person nicht fähig sein, diese Position auch zu nutzen (Interview 5).

Diese Perspektiven reflektieren die zurzeit verfolgte, von Adebahr genannte Personalstrategie des Auswärtigen Amtes hinsichtlich des EAD. Der ursprüngliche „targeted approach“ des Amtes, der vom Ministerium gesteuert die Bewerbung ausgewählter Personen für bestimmte Positionen vorsah und insgesamt wenig erfolgreich gewesen ist, ist mittlerweile von einer Strategie anderer Staaten, wie Frankreich, verfolgten „inflationary approach“ abgelöst worden, der die Bewerbung vieler Personen zur gleichen Zeit, teilweise sogar für dieselben Posten, vorsieht. Aufgrund der Tatsache, dass gutes Personal eine knappe Ressource ist, verfolgt das AA zudem eine ausbalancierte Langzeitstrategie, welche die Sendung zu vieler hochtalentierter Diplomaten in den EAD zur selben Zeit verhindern soll; stattdessen zielt das Auswärtige Amt darauf ab, junge Leute in den EAD zu schicken, die nach der Rückkehr hohe Positionen im deutschen Außenministerium mit

ihrer europäischen Arbeitserfahrung bekleiden könnten (Adebahr 2015: 113–114; Müller und Rappold 2012: 10–11). Auch einer der Befragten verweist darauf, dass für die Sicherung einer zahlenmäßig angemessenen Repräsentation freie – und nicht vom AA zentral gesteuerte – Bewerbungen notwendig seien, da die Erfolgsaussichten, das Bewerbungsverfahren des EAD erfolgreich zu durchlaufen, gering seien (Interview 4).

Das angegebene Verhältnis des deutschen Personals im EAD in Relation zum Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU spiegelt auch die Erfahrung des Befragten aus dem Bundesministerium der Verteidigung bei anderen Institutionen und Organisationen wider. Dort sei Deutschland sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich der Qualität der Posten, die auch wichtig sei, unterrepräsentiert. Dies wäre nur dann kein zu behebendes Defizit, wenn man den EAD nicht ernst nehmen würde, was aber nicht die Einstellung des deutschen Verteidigungsministeriums sei, ebenso wenig wie es diese Einstellung zur NATO hätte. Daher sei dies durchaus auch als zukünftig zu behebendes Missverhältnis zu charakterisieren. Deutschland beziehungsweise sein Ministerium solle daher systematisch Personal heranbilden; dies beziehe sich jedoch grundsätzlich auf alle Ministerien, so auch auf das AA (Interview 7).

5 Resümee und Ausblick

Zwar ist Henry Kissinger nicht sicher, ob er jemals die Metapher der *fehlenden Telefonnummer Europas* verwendet hat – und wer sucht, der findet keine zweifelsfreie Fundstelle, die den Ursprung der bildhaften Umschreibung dem ehemaligen US-Außenminister zuzuordnen vermag. Doch könnte man dieselbe seit nunmehr knapp sechs Jahren empirisch zur *existierenden Telefonnummer Europas* umformulieren. Denn am 26. Juli 2010 stimmte der Rat der Europäischen Union für die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, wie er im ein Jahr zuvor in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon zur Unterstützung des ebenso neu geschaffenen Postens des Hohen Vertreters der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen war. Ungeachtet der Tatsache, dass machtpolitisch andere Posten oder Institutionen im Gefüge der EU die Zuständigkeit für die Außenvertretung für sich beanspruchen mögen, ist der *Auswärtige Dienst* der Europäischen Union mit seinem Hohen Vertreter semantisch wie vertraglich die für die Außendarstellung zuständige Bürokratie – und somit offiziell Ansprechpartner für andere Akteure der internationalen Politik.

Dabei erscheint der EAD nicht nur auf den ersten Blick als revolutionäres Modell für die Außenvertretung eines politischen Mehr-Ebenen-Systems. So mögen die Länder der Bundesrepublik Deutschland, die durch ihren föderativen Aufbau ebenso ein politisches System auf mehreren Ebenen darstellt, etwa in vielerlei Hinsicht auch indirekt an der Außenpolitik des Bundes beteiligt sein. Doch zunächst einmal gilt, dass „[d]ie Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten [...] Sache des Bundes“ ist (GG 2014: Art. 32(1)) und keine Vorgabe – kein Gesetz, keine Verordnung, keine stillschweigende Übereinkunft – vorsieht, dass ein Drittel oder irgendeine andere Menge der Bediensteten des Auswärtigen Amtes aus den Bundesländern zu rekrutieren wäre.⁶⁰ Der EAD hingegen stellt nicht zuletzt durch die Auf-

⁶⁰ Man mag trefflich darüber streiten, inwiefern ein Vergleich der Bundesrepublik mit der EU an dieser Stelle angemessen ist. So bestehen etwa auf Landesebene keine Außenministerien, aus denen sich Personal überhaupt rekrutieren könnte. Jedoch kommen den Ländern durchaus vom Grund-

nahme nationaler Diplomaten in seinen aus EU-Beamten rekrutierten Korps ein auf mehrere Ebenen zurückgreifendes Konstrukt dar und vereint intergouvernementale wie supranationale Elemente.

Während der EAD somit zwar die Komplexität der EU, die sich im Spannungsverhältnis zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität befindet, selbst reflektiert, scheint er so gleichzeitig auch einen Kompromiss darzustellen, verschiedene Akteure zusammenzubringen. Wer wäre daher ein besserer Sprecher einer supranationalen Union einerseits, bestehend aus 28 nationalen Mitgliedstaaten andererseits? Wer könnte legitimer sein, für die Europäische Union nach außen hin zu agieren? Mit dem hybriden Europäischen Auswärtigen Dienst und der diesem vorstehenden Hohen Vertreterin, so scheint es, hat die Welt endlich eine Stelle, die sie anrufen kann. Die Empirie zeichnet jedoch ein gegenläufiges Bild: Nach dem Brexit-Votum am 23. Juni 2016 wählte der damalige Präsident der Großmacht USA Barack Obama nach einem obligatorischen Anruf beim seinerzeit amtierenden britischen Premierminister David Cameron, zunächst wohl die *Telefonnummer der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel*. Niemand weiß, wen Staats- und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen tatsächlich anrufen, aber es kommt doch auch auf die Außenwirkung an. Und hier galt noch eine Woche nach dem Referendum: „Einen anderen europäischen Regierungschef rief Obama dann übrigens nicht mehr an. In all den Tagen seit dem Brexit-Votum nicht“ (Fischer und Weiland 2016). Dasselbe scheint für die Vertreter der Europäischen Union zu gelten (vgl. White House 2016).

Selbst wenn Obama nun noch, ohne die Medien zu informieren, den ein oder anderen Staats- oder Regierungschef oder vielleicht sogar die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik angerufen haben mag: Welchen Wert hat ein Europäischer Auswärtiger Dienst, wenn einem bestimmten Mitgliedsland in der Union offenbar eine so besondere Rolle zukommt, dass dieses ein besonderer An-

gesetz garantierte, außenpolitische Zuständigkeiten zu – so etwa, „[s]oweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, [...] mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge ab[zuschließen“ (GG 2014: Art. 32(3)). Insofern besteht auch auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland eine Aufteilung der Außenpolitik auf mehrere Ebenen bis zu einem gewissen Grade.

sprechpartner auch bei einem Thema zu sein scheint, bei dem es sich um eine explizit die gesamte Europäische Union betreffende Angelegenheit handelt? Und andersherum: Wie wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst mit seiner Hohen Vertreterin von einem Mitgliedsland gesehen, wenn es dessen Regierungschefin ist, deren Telefonnummer als erste angerufen wird? Trotz des revolutionären, vielleicht gar post-westfälischen Charakters des EAD selbst zeigt nicht nur dieses Beispiel, sondern ironischerweise das Brexit-Votum der Briten selbst: Der Nationalstaat gehört, auch in der EU, weder empirisch noch konzeptionell in das Reich der Geschichte.

5.1 Resümee: Ergebnisse und Fazit

Während zwar intensiv diskutiert wird, wie sich die machtpolitischen Verhältnisse dieser Nationalstaaten in Europa durch einen Brexit verändern würden, ist zumindest offenkundig, dass eine Verschiebung von mehr Macht hin zu Deutschland nicht von allen Seiten gerade begrüßt werden würde. Eingedenk derartiger machtpolitischer Veränderungen in Europa zugunsten Deutschlands, aber auch angesichts des revolutionären Charakters des Europäischen Auswärtigen Dienstes zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus sowie der trotz dieser Beobachtungen bestehenden Forschungslücke bezüglich der mitgliedstaatlichen Perspektive auf den EAD hat sich diese Arbeit daher mit der Forschungsfrage beschäftigt: *Wie ist die Perspektive Deutschlands auf den Europäischen Auswärtigen Dienst?* Während die Forschung sich nur sehr eingeschränkt mit dem Blick des Auswärtigen Amtes auf den EAD befasst hat, ist diese für die Perspektive der deutschen Politik sowie des Bundesministeriums der Verteidigung vollkommen ausgeblieben. Insgesamt wurden sieben teilstrukturierte Interviews geführt, wobei entsprechend Angehörige des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, des AA sowie des BMVg befragt wurden (vgl. Tab. 1). Insofern es sich somit um ein hier bisher nur oberflächlich respektive nicht beforschtes Feld handelt, wurde sowohl hinsichtlich der untersuchten Akteure, als auch mit Bezug auf die inhaltlichen Fragen ein

umfassender Untersuchungsgegenstand gewählt. Die Natur der vollzogenen Analyse ist daher explorativ.

Gefragt wurde in den Gesprächen somit sowohl nach der *Wahrnehmung* des Europäischen Auswärtigen Dienstes in seiner jetzigen Form, in seinem jetzigen Zustand, in seinem jetzigen Handeln, als auch nach der *Bewertung* der so eruierten Befunde. Die Frage nach *Zukunftsvorstellungen* zielte diesen perzipierenden und wertenden Perspektiven gegenüber zudem auf die mögliche Ausgestaltung des Dienstes in der Zukunft ab. Da diese Perspektive auf den EAD *an sich* sicherlich in manchen, aber insgesamt in den wenigsten Fällen Rückschlüsse auf die Sichtweise auf das Verhältnis Deutschlands zum EAD zulässt, wurden dieselben drei Kategorien auch mit Blick auf die Relation Deutschlands und des EAD zueinander betrachtet (vgl. hierzu die Übersicht in Tab. 2).

5.1.1 Die deutsche Politik

Vor dem Hintergrund der dargelegten Aktualität und Relevanz des Forschungsgegenstandes, das heißt nicht zuletzt dem postulierten Hegemonialstatus Deutschlands, ist eine zu Beginn festzuhaltende Erkenntnis der vorgelegten Analyse, dass eine ausbleibende Wahrnehmung des Dienstes zugunsten etwa eines Primats nationaler Interessen und des Desinteresses an europäischen Strukturen durch die befragten Politiker nicht feststellbar ist. Stattdessen ist zu konstatieren, dass der EAD einen Platz in der Wahrnehmung der nationalen politischen Sphäre hat, wobei dieser keineswegs nur, aber zu einem beträchtlichen Maße über die bei den Politikern durchgehend als hoch zu konstatierende Salienz der beiden Hohen Vertreterinnen erzeugt wird und wurde. Insbesondere der sogenannte Iran-Deal wird immer wieder als Beispiel herangezogen, bei dem der neue Dienst der EU, insbesondere aber die Hohe Vertreterin als Leiterin desselben, eine entscheidende Bedeutung gespielt habe. Dennoch sei der Dienst insgesamt noch ein „unvollendeter“, so Frithjof Schmidt, wobei sich, so die Quintessenz der Ausführungen der Befragten, mit der Zeit eine Entwicklung vom *Instrument* und einer *Ergänzung nationaler Strukturen* zum *Akteur* und einer *Konkurrenz zu nationalen Ministerien* zu vollziehen scheint.

Vermutlich durch seine europapolitische Biografie begründet, ist das Detailwissen über den EAD bei dem grünen Abgeordneten Frithjof Schmidt am höchsten, der zur Zeit der Gründung des Dienstes Mitglied des Europäischen Parlamentes war. Doch auch die beiden außenpolitischen Experten der SPD, Rolf Mützenich, und der Partei die Linke, Stefan Liebich, die zuvor noch keinen Posten auf europäischer Ebene innehatten, haben eine fundierte Wahrnehmung des Dienstes. Darüber hinaus ist aber aufgrund der Erläuterungen der Interviewpartner festzuhalten, dass nicht durchweg eine Expertise bei allen Kollegen im Bundestag beziehungsweise bei allen Politikern in Deutschland hinsichtlich des EAD und dessen Aufgaben vorhanden zu sein scheint.

Ebenso wenig wie eine Unkenntnis des Dienstes bei den Befragten festzustellen wäre, ließe sich sagen, dass der EAD von den Befragten allein vor dem Hintergrund kurzfristiger nationaler Interessen wahrgenommen würde. Grundsätzlich wird die These der „Europeanization of the identity of the German state“ (Katzenstein 1997a: 15) von zahlreichen Aussagen der Interviewpartner reflektiert: Alle Befragten sind sich darin einig, dass der EAD eine starke Position haben und dass die GASP auch eine tatsächliche *Gemeinsame* Außen- und Sicherheitspolitik sein sollte; wobei sich jedoch die im Idealfall eintretenden Verhältnisse der nationalen und supranationalen Ebene zueinander, sowohl im Dienst als auch in der Europäischen Union insgesamt, voneinander unterscheiden. Kennzeichnend ist hier die von Rolf Mützenich verwendete Begrifflichkeit eines „europäischen Ansatzes“, die er im Zusammenhang mit den Fragen nach der Bewertung des Dienstes benutzt: angewandtes Bewertungskriterium dafür, ob der EAD, kurz gesagt, gut oder schlecht und richtig oder falsch ist, ist nicht, inwiefern er dazu dient, kurzfristig deutsche Interessen durchzusetzen, sondern wie sehr er dem Versuch dient, europäisch zu agieren und aufzutreten.

Einstimmig wird betont, dass Deutschland – insbesondere aufgrund seiner umfassendsten (finanziellen) Ressourcen unter den Mitgliedstaaten der EU – bedeutsam für einen funktionierenden und effektiven Auswärtigen Dienst auf europä-

ischer Ebene sei. Der von Deutschland genommene Einfluss wird dabei als im Vergleich zu anderen Staaten zurückhaltend betrachtet. Deutlich ist dabei schon die Forderung, Deutschland solle an der Schwerpunktsetzung des Dienstes beteiligt sein, während von keinem der Befragten eine dominierende oder vergleichsweise höhere Einflussnahme gegenüber anderen Mitgliedstaaten befürwortet wird. Dies wird etwa an der Perspektive auf die tatsächliche Unterrepräsentanz Deutschlands im EAD ersichtlich: Alle Befragten befürworten zwar mit unterschiedlicher Nuance eine Korrelation zwischen Bevölkerungszahl und Vertretung im EAD. Doch betonen sie ebenso alle, dass Deutschland keineswegs mit 16,1 % des Personals – also entsprechend seines Bevölkerungsanteils – im Dienst vertreten sein müsste. Dem gegenüber befinden die Befragten das Ausmaß und die Intensität der den EAD betreffenden Diskussion auf deutscher Seite, das heißt in der politischen Sphäre Deutschlands, für zu gering. Paradigmatisch sind hier Schmidts Ausführungen, der darauf verweist, dass selbst vielen Außenpolitikern der EAD oft nur dem Namen nach ein Begriff sei.

5.1.2 Die deutschen Ministerien

Insgesamt ist die Wahrnehmung des Dienstes in den in Deutschland mit dem EAD vornehmliche befassten Ministerien hoch und alle Befragten können mit Detailwissen aufwarten. Ersichtlich ist hier, dass zwar Unterschiede im Kenntnisgrad bestehen, aber alle Befragten, unabhängig von ihrer Position und ihren Aufgaben, eine Wahrnehmung des Dienstes über eine simple Oberflächlichkeit hinaus haben. Hinsichtlich der Perzeption des EAD ist daher klar zu unterstreichen, dass dieser in der Arbeitsrealität des Auswärtigen Amtes einen Platz hat. Zwar ist der Erfahrungswert hinsichtlich der Interviewzahl im Bundesministerium der Verteidigung geringer, doch betont der Befragte selbst, dass der Dienst in den entsprechenden Referaten des Ministeriums nicht nur zur Kenntnis genommen würde, sondern auch eine große Rolle spiele.

Ähnlich zur Perspektive der Politiker wird von Seiten der Mitarbeiter des AA betont, der Dienst sei *teilweise Akteur*, *teilweise Instrument* sowie *teils Ergänzung*

nationaler Strukturen, teils Konkurrenz zu diesen. Zwar wird auch hier die Aufbauphase des EAD genannt, doch wird die Ambivalenz zwischen diesen Charakterisierungen eher dadurch erklärt, dass die Beschreibung sehr von der entsprechend tätigen Person im EAD abhängt und wie diese agiere. Stark sei er vor allem bei der Verhandlungsführung, wobei bei allen vier Ministerialbeamten, einschließlich des Mitarbeiters des BMVg, das Atomabkommen mit dem Iran und die dabei vom EAD beziehungsweise der Hohen Vertreterinnen gespielte Rolle betont und weitestgehend positiv bewertet wird. Dieser Befund korrespondiert unmittelbar mit den Ausführungen der interviewten Politiker. Nach Ansicht des Befragten aus dem BMVg ist die Wahrnehmung des EAD im BMVg sogar noch einmal gestiegen, als Mogherini ihr Amt antrat.

Auch für die ministerielle Sphäre ist also ersichtlich, dass der Dienst oft über die Hohe Vertreterinnen wahrnehmbar ist, wenngleich dies nicht in demselben Ausmaß zu gelten scheint, wie es bei der Wahrnehmung der Politiker zu konstatieren ist. Ashtons und Mogherinis Agieren wird, neben dem Iran-Deal, auch auf dem Balkan und auch bei der *Global Strategy* wahrgenommen und als Erfolg gewertet. Wie eine der befragten Personen aus dem Auswärtigen Amt betont, handelt es sich jedoch weitestgehend um einzelne „Leuchtturmprojekte“ (Interview 5), bei denen der Dienst erfolgreich sei und wahrgenommen werde. Und dennoch scheint durch die wenigstens partielle Wahrnehmung des EAD als *Konkurrenz* zur nationaler Politik dieser als durchaus ernstzunehmender Akteur perzipiert.

Daher ist festzuhalten, dass selbst dann, wenn nur weniger eigene, direkte Kontakte mit dem EAD bestehen, die Befragten anhand von Beispielen, die sie erzählt oder selbst mitbekommen haben, oft ihre Eindrücke, Wertungen und Vorstellungen für die Zukunft des Dienstes darlegen können. Die Bewertung des EAD ist dabei aber meist deutlich stärker praktisch orientiert als jene der Politiker: Die mangelnde Sicherheit der E-Mail-Adressen anderer nationaler Außenministerien, das Problem teils mangelnder Effizienz oder die Tatsache, dass sich zuweilen eher die

eigenen Mitarbeiter im EAD als die besten Ansprechpartner erweisen, zeugen zunächst vor allem von pragmatischen Defiziten, die genannt werden.

An der kritischen Anmerkung, dass es dem höheren Ideal der EU beziehungsweise des EAD zuwiderlaufe, dass in erster Linie die eigenen Beamten im EAD gute Ansprechpartner seien, wird jedoch schon die gleichzeitig durchaus hohe Sensibilität der Befragten für das Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität deutlich, in dem sich die EU im Allgemeinen und der EAD in besonderer Weise befindet. Insofern sollte konstatiert werden, dass sich die Kritik der Ministerialbeamten zwar – wohl aus ihrer alltagspraktischen Erfahrung heraus – zunächst eher auf praktische Aspekte bezieht. Gleichzeitig findet sich jedoch auch bei den Beamten das *Kriterium des Europäischen*, also des von Mützenich als „europäischer Ansatz“ charakterisierten Bewertungskennzeichen. Hierfür spricht etwa deutlich die Aussage eines Mitarbeiters des Auswärtigen Amtes, der betont, dass der EAD eine europäische Linie verfolgen sollte, *denn deutsche und europäische Interessen seien kein Widerspruch*. Zwar betonen ein weiterer AA-Beamter sowie der Befragte aus dem BMVg, dass Deutschland an seinen Interessen respektive Strukturen festhalten solle – doch vor allem deshalb, weil gesamteuropäisch oftmals keine Tendenzen zu einer europäischen Linie feststellbar oder gar dem *Ersatz nationaler Strukturen* erkennbar seien.

Vor dem Hintergrund der zuvorderst vom Auswärtigen Amt zu bewältigenden Aufgabe – es „vertritt die Interessen Deutschlands in der Welt“ (AA 2016c) – ist wohl auch zu interpretieren, dass eine angemessene Repräsentanz Deutschlands im EAD von den Diplomaten stärker betont wird als von den Politikern. Dabei wird jedoch hervorgehoben, dass sich diese nicht nur numerisch messen lasse, sondern auch durch die Besetzung entsprechend hoher Posten. Auch der Befragte aus dem Verteidigungsministerium sieht ein zu beseitigendes Missverhältnis durch die Unterrepräsentanz.

5.1.3 Fazit

In dem bisher fast unerforschten Feld der Perspektive des größten – und wohl einflussreichsten – EU-Mitgliedstaates auf den Europäischen Auswärtigen Dienst konnte die vollzogene Analyse erste fundierte Erkenntnisse liefern. Dabei ist selbstredend zu beachten, dass die hier herangezogene Methodik, gleichsam jeder zu ihr vorliegenden Alternativen, vor einer gewissen Kritik nicht gefeit ist. Insbesondere bedeutet der – bewusst – breit gefasste Blick der Analyse selbstredend einen Kompromiss hinsichtlich tieferer, spezieller Teilfragen. Eingedenk dieses Rahmens für die Analyse wurden den Interviewpartnern offenere Fragen gestellt, die diesen einen großen Freiraum bei der Beantwortung und eine eigene Akzentsetzung bei ihren Ausführungen einräumte.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieses Vorgehen *erstens* nicht nur dem Prinzip „größtmöglicher Offenheit“ entspricht: „Der größte Fehler qualitativer Interviewdurchführung liegt darin, zu viel vorzugeben und abzufragen[,] sowie in einer Haltung, bestätigt bekommen zu wollen, was man schon weiß“ (Helfferich 2014: 562). *Zweitens* wäre es eben wegen der bisher nur sehr eingeschränkt vorliegenden Forschung nicht möglich gewesen, *zu viel vorzugeben* oder *abzufragen, was man schon weiß*. Und *drittens* hat die Arbeit gezeigt, dass eine derart offene Befragung zu umso signifikanteren Ergebnissen führt, insofern mehrere – oder gar alle – Befragten sodann von selbst und unbeeinflusst einstimmig bestimmte Sachverhalte nennen, sodass verallgemeinerbare Rückschlüsse auf die Forschungsfragen auf diese Weise möglich sind.

Somit ist, die detaillierteren Fazits zusammenfassend, festzustellen, dass deutsche Akteure den Europäischen Auswärtigen Dienst recht stark aus einer sehr europäischen Perspektive betrachtet: Bewertungsmaßstab für sein Funktionieren ist im Wesentlichen, inwiefern er dazu dient, gesamteuropäische Interessen umzusetzen. Wenngleich genuin deutsche Interessen meist Verweis auf ihre Konvergenz mit europäischen Interessen genannt werden, werden erstere aber durchaus anerkannt sowie teilweise betont und zugleich wird die Notwendigkeit ihrer Verfolgung auch

im EAD aufgeführt. Dies bedeutet aber nicht, dass Deutschland, aus Sicht der Befragten, seinen theoretisch großen Einfluss auf den europäischen Dienst in vollem Umfang nutzen sollte. Vielmehr wird perzipiert, dass Deutschland – gerade wenn es an seine nationalen Interessen denkt – zurückhaltend agiert und die Interessen anderer Mitgliedstaaten respektiert. Offenkundig wird die Verfolgung gesamteuropäischer Interessen in der Regel selbst als deutsches Interesse gesehen.

Erkennbar und exemplarisch für die Generalisierbarkeit zahlreicher Erkenntnisse ist zudem, dass ein Gros der Wahrnehmung – und daraus folgend auch der Bewertung des EAD – *bei allen* Interviewpartnern über die Hohen Vertreterinnen und ihre Arbeit erfolgt. Konkret wird in diesem Zusammenhang durchgängig das Bemühen und der Erfolg des EAD, mit seiner Hohen Vertreterin an der Spitze, bei den Verhandlungen mit dem Iran bezüglich dessen Atomprogramm genannt, durch das der Dienst salient und bei dem dieser auch erfolgreich gewesen sei. Insofern wird das Agieren in diesem Falle – sowie die Federführung Mogherinis bei der *Global Strategy* – als Positivbeispiele für die Zukunft genannt. Denn fast durchgehend wird der EAD noch immer in einer Anfangsphase gesehen, dessen Finalisierung beziehungsweise Verbesserung als zu verfolgendes, gerade für Deutschland anzustrebendes Ziel gesehen wird.

5.2 Ausblick: Kontext und zukünftige Forschung

Wie im Verlaufe der Arbeit erläutert, werden trotz der Tatsache, dass zur nationalen, geschweige deutschen Perspektive auf den EAD fast keine Forschung vorliegt und diese Arbeit somit für den spezifischen Fall die erste umfassende Betrachtung darstellt, durch die hier erfolgte Analyse grundsätzliche Erkenntnisse zum Verhältnis Deutschlands zur europäischen Integration repliziert. Dies betrifft etwa insbesondere eben jenen *europäischen Ansatz*, der zum genuinen Selbstverständnis deutscher Außenpolitik gehört und als in ihrem Interesse liegend definiert wird. Dennoch ist zu konstatieren, dass auch in der Perspektive der Befragten mit der Außenpolitik, wie zu Beginn der Arbeit dargelegt, ein Kernbereich nationaler Souveränität

berührt wird, deren Übertragung schwierig ist und insofern, auch für Deutschland, nach Ansicht der Befragten wohlbedacht abzulaufen hat. Dies wird reflektiert durch Antworten, welche die Befragten auf abschließende Fragen gegeben haben. Einige ausgewählte Anmerkungen dieser Antworten sollen zur Einordnung der gewonnenen Erkenntnisse in den größeren, einleitend gegebenen Kontext abschließend wiedergegeben werden.

5.2.1 Abschließende Anmerkungen der Interviewpartner

Ein Befragter aus dem Auswärtigen Amt führt aus, dass Außenpolitik für die Handlungsfähigkeit eines Staates zentral sei und dass eine Abtretung derselben einen erheblichen Verzicht bedeuten würde. Da ein Transfer auf die europäische Ebene zurzeit aber nicht möglich sei, da es hierzu keine einheitliche europäische Position gebe, bestehe die Notwendigkeit eines Zwei-Ebenen-Systems auch in dieser Hinsicht weiter fort (Interview 4). Während ein anderer Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes klar bejaht, dass Diplomatie ein notwendiges Kriterium für einen souveränen Staat sei, verneint er, dass der EAD „European Diplomacy Post-Westphalia“ (Spence und Batora 2015a) darstelle, da zurzeit eher insgesamt eine Entwicklung hin zu den Nationalstaaten – und nicht zu einer postnationalen, postwestfälischen Welt – beobachtbar sei. Während offensichtlich sei, dass das Auswärtige Amt für europäische Lösungen auch im Bereich der Außenpolitik sei, sei der Wille hierzu in Europa insgesamt gering. Andere Mitgliedstaaten würden in dieser Hinsicht zurzeit nicht auf Deutschland zugehen (Interview 5).

Der Befragte aus dem Bundesministerium der Verteidigung sieht in ähnlicher Weise die Hoheit über die Verteidigungspolitik grundsätzlich als Kriterium für einen souveränen Staat. Die auf europäischer Ebene existenten Projekte im Bereich Militär- und Verteidigungspolitik, etwa die Battle Groups, dürften nicht mit einer Vergemeinschaftung verwechselt werden, da die Kooperation hier nicht mit der Art und Weise korrespondiere, die in Bereichen aufträte, wo auch Einschränkungen durch die Integration in Kauf genommen würden. Tatsächlich seien viele Staaten massiv gegen etwa eine europäische Armee, so Polen, oder sogar den Integrations-

prozess insgesamt, so Großbritannien. Deutschland sei die einzige oder zumindest größte Ausnahme unter den Mitgliedstaaten hinsichtlich seiner Teilnahme an Projekten, die nicht unmittelbar in seinem direkten Interesse lägen. Oft sei Deutschland gedanklich zu weit weg von der Realität, was zu einer ideologischen Verblendung führen würde. In den Ministerien sei teilweise beobachtbar, dass sich die mit EU-Aspekten betrauten Mitarbeiter als Ausführende der europäischen Ebene sähen, selbst in Bereichen, die nur hypothetische Konstrukte seien und keine entsprechende Unterfütterung in anderen Mitgliedstaaten hätten. Ein derartiges Denken sei zwar für Politiker in Ordnung, doch für die praktisch arbeitenden Ministerien, die eine realistische Betrachtung haben müssten, schwierig. Dies sei jedoch nicht dem EAD geschuldet, sondern der Tatsache, dass die entsprechenden Mitarbeiter so viel Zeit in europäischen Gremien verbringen würden (Interview 7).

Stefan Liebich sieht Außenpolitik ebenso als relativ wichtigen Pfeiler eines souveränen Staates, sodass ihre Abtretung ein klarer Schritt weg von staatlicher Souveränität wäre. In Korrespondenz zu seiner grundsätzlichen Befürwortung föderaler Strukturen auf europäischer Ebene betont er jedoch auch, dass ihm eine derartige Übertragung nicht schmerzen würden; in vielen Bereichen, wie der Währungspolitik, seien schon viel mehr Souveränitätsrechte abgegeben worden. Diesen Trend habe es auch schon stärker in der Vergangenheit gegeben, doch gerade sei die Richtung weniger eindeutig.

5.2.2 Normative Relevanz und zukünftige Forschung

Nach dem britischen Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union, welcher der erste tatsächliche Schritt der Desintegration seit Gründung der EGKS wäre, hätten die Reaktionen hierauf kaum weiter auseinander sein können und reflektieren Liebichs finale Anmerkungen. Der zu diesem Zeitpunkt noch als Präsident des Europäischen Parlaments fungierende Martin Schulz warb, zusammen mit dem damaligen SPD-Vorsitzenden Sigmar Gabriel, in der Schrift *Europa neu gründen* dafür, „dass die Europäische Kommission künftig zu einer wahren europäischen Regierung umgebaut wird, eine Regierung, die parlamentarisch

durch das Europaparlament und eine 2. Kammer der Mitgliedsstaaten kontrolliert wird“ (Gabriel und Schulz 2016: 3), während zugleich in zahlreichen europäischen Ländern nicht marginale rechtspopulistische Kräfte auch für ihre Staaten – allen voran Frankreich und die Niederlande – nun auch die Chance für Austrittsbestrebungen gekommen sahen (Spiegel Online 2016).

Zwischen diesen zwei Extremen – *Europa versus Nationalstaaten* – befindet sich die europäische Außenpolitik, die ohnehin schon im Spannungsverhältnis von Supranationalität und Intergouvernementalität liegt, nun umso mehr. Mit Blick auf Deutschland und die Nationalstaaten im Allgemeinen sowie den Europäischen Auswärtigen Dienst, der als *hybrides* Konstrukt selbst dieses Spannungsverhältnis widerspiegelt, stellt sich daher die Frage, ob der Dienst in Zukunft obsolet, Machtmittel oder, im besten Falle, Koordinierungsstelle der Mitgliedstaaten sein wird – oder ob er sich gar als europäisches Außenministerium mit einem Außenminister als Teil einer europäischen Regierung, wie von Schulz und Gabriel gefordert, wiederfinden wird.

Seit der ersten der zurzeit multiplen Krisen der Europäischen Union, der Finanzkrise, sind ausgesprochen zahlreich Streitschriften erschienen, welche – nicht selten leidenschaftlich essayistisch – fordern, dass Europa, entgegen der weit verbreiteten Skepsis gegenüber der EU und Tendenzen zurück zu den Nationalstaaten, endlich die entscheidenden Schritte zu einer vollen Integration tun sollte (so etwa Cohn-Bendit und Verhofstadt 2012; Fischer 2014; Guérot 2016; Menasse 2012, 2014; Menasse und Guérot 2014; Roll 2016; Schulz 2013; Simms und Zeeb 2016). Interessanterweise ist vielen von ihnen gemein, dass diese die Gegensätzlichkeit und den als solchen so oft wahrgenommenen *Entscheidungszwang zwischen Nation und Europa*, zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität, schon im Prozess der tieferen Integration überwunden wissen wollen. Beispielsweise „muss es möglich werden“, durch einen „Prototyp“ einer europäischen Zivilgesellschaft „die einzelstaatliche Ebene zu umgehen“ (Simms und Zeeb 2016: 121–122). Die „europäischen Regionen“ sollten eine von den Bürgern getragene „europäische Republik“ konsti-

tuieren (Menasse und Guérot 2014). Und Guérot (2016: 33) stellt eindeutig klar: „Es sind aber die vermeintlich souveränen Nationalstaaten, die dem Prinzip bürgerlicher und politischer Gleichheit auf europäischer Ebene im Weg stehen. Denn ursprünglich sind nicht Staaten, sondern Bürger souverän“.

Gleichzeitig gilt der für die ersten Jahrzehnte des Integrationsprojektes konstatierte „permissive consensus“ (Inglehart 1970: 773) der öffentlichen Meinung (eben jener europäischen Bürger) gegenüber dem Integrationsprojekt spätestens seit der Ablehnung des Maastrichter Vertrags durch die Dänen als überholt, sodass das Gelingen der Integration nicht mehr allein von den Eliten abhängt (Hellmann et al. 2014: 187) – dieser Trend scheint, wie betont, in den letzten Monaten gar dynamisiert. Hinzu kommt, dass der *Almond-Lippmann consensus*, der die Irrelevanz der öffentlichen Meinung für und derselben Desinteresse an Außenpolitik konstatiert (Almond 1950; Lippmann 1922), heute nicht mehr haltbar scheint.

Insofern scheint es im Lichte der hier betrachteten Perspektive Deutschlands nicht nur in normativer Hinsicht notwendig, sondern auch in forschersicher Hinsicht und aus wissenschaftlicher Neugier höchst interessant, den Kreis der Befragten um die öffentliche Meinung zu erweitern: Wie steht die Bevölkerung in Deutschland dazu, von einem gemeinsamen europäischen Dienst mit einer Hohen Vertreterin nach außen repräsentiert zu werden? Sollte der Europäische Auswärtige Dienst oder nationalen Außenministerien abgeschafft werden – oder sollte alles genau so bleiben wie es ist? Und wenn der Dienst existiert, so oder in anderer Form, wessen Interessen sollte er dann vertreten? Trotz der zahlreichen hier gewonnenen Erkenntnisse sind dies nur einige wenige Fragen, die mit Blick auf die (deutsche) Perspektive auf eine der wohl interessantesten (Forschungs-)Gegenstände der europäischen Außenpolitik, den EAD, noch zu stellen sind.

Literatur

- AA – Auswärtiges Amt. (2014). *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken. Krise – Ordnung – Europa*. Berlin: AA.
- AA. (2015). Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/EAD/EAD_node.html. Zugegriffen: 31. Mai 2016.
- AA. (2016a, 17. Mai). Organisationsplan des Auswärtigen Amts. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/373560/publicationFile/216327/Organisationsplan.pdf>. Zugegriffen: 24. Mai 2016.
- AA. (2016b). Auswärtiges Amt. Startseite. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite_node.html. Zugegriffen: 21. Juli 2016.
- AA. (2016c). Aufgaben des Auswärtigen Dienstes. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/AuswDienst/Aufgaben_node.html. Zugegriffen: 21. Juli 2016.
- AA. (Hrsg.). (o. J.a). *10 Gute Gründe für Europa*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- AA. (Hrsg.). (o. J.b). *Das Auswärtige Amt im Überblick*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- Adebahr, C. (2013). The “Good Europeans”. Germany and the European External Action Service. In R. Balfour, & K. Raik (Hrsg.), *The European External Action Service and National Diplomacies. EPC Issue Paper, (73)*.

- Adebahr, C. (2015). Germany: The Instinctive Integrationist Occasionally Going Intergovernmental. In R. Balfour, C. Carta, & K. Raik (Hrsg.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (S. 107–120). Farnham, Burlington: Ashgate.
- Adenauer, K. (1946). Europa. Rede über den NWDR am 6.3.1946. Konrad-Adenauer-Stiftung. <http://www.konrad-adenauer.de/biographie/zitate/europa>. Zugegriffen: 16. Mai 2016.
- Adler-Nissen, R. (2013a). *Bourdieu in International Relations: Rethinking Key Concepts in IR* (New International Relations). Abingdon: Routledge.
- Adler-Nissen, R. (2013b). European Diplomats: State Nobility and the Invention of a New Social Group. In N. Kauppi, & M. R. Madsen (Hrsg.), *Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance, Law and Security* (S. 65–80). Abingdon: Routledge.
- Adler-Nissen, R. (2015). Theorising the EU's Diplomatic Service: Rational Player or Social Body? In D. Spence, & J. Bátorá, (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 17–40). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Algieri, F. (2010). *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*. Stuttgart: facultas wuv/UTB.
- Almond, G. (1950). *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Amt für Veröffentlichungen der EU. (2016, 1. Apr.). Amtliches Verzeichnis der Europäischen Union. EEAS – Europäischer Auswärtiger Dienst. http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.download_pdf&nodeID=269879&lang=DE. Zugegriffen: 02. Mai 2016.

- Amtsblatt der Europäischen Union. (2016, 24. Feb.). Haushaltspläne. Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2016/150 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2016. EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:048:FULL&from=DE>. Zugegriffen: 17. Juli 2016.
- De Baere, G., & Wessel, R. A. (2015). EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences. In D. Spence, & J. Bátora (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 175–191). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Bahr-Vollrath, J. (2014). *Der Europäische Auswärtige Dienst. Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU* (Reihe Politikwissenschaften, Bd. 85). München: Utz.
- Balfour, R. (2015). Change and Continuity: A Decade of Evolution of EU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service. In R. Balfour, C. Caterina, & K. Raik (Hrsg.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (The Globalisation, Europe, Multilateralism Series) (S. 31–44). Farnham, Burlington: Ashgate.
- Balfour, R., Caterina, C., & Raik, K. (Hrsg.). (2015). *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (The Globalisation, Europe, Multilateralism Series). Farnham, Burlington: Ashgate.
- Balfour, R., & Raik, K. (Hrsg.). (2013). The European External Action Service and National Diplomacies. *EPC Issue Paper*, 73.

- Balfour, R., & Raik, K. (2015). National Adaptation and Survival in a Changing European Diplomacy. In D. Spence, & J. Bátorá (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 257–273). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Barber, T. (2010). The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton. *Journal of Common Market Studies*, 48(Annual Review), 55–67.
- Bartelt, S. (2012). ACP-EU Development Cooperation at a Crossroads? One Year after the Second Revision of the Cotonou Agreement. *European Foreign Affairs Review*, 17(1), 1–25.
- Bátorá, J. (2013a). The “Mirailleuse Effect”: The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*, 51(4), 598–613.
- Bátorá, J. (2013b). The EEAS: A Vanguard in Diplomatic Organizing? In A. Hug (Hrsg.), *Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact?* (S. 20–22). London: The Foreign Policy Centre, European Commission.
- Bello, O. (2012). Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy. FRI-DE Working Paper, (114).
- Benz, M. (2016, 5. Feb.). Osteuropäische Länder bekämpfen Nord Stream 2. Abwehrreflexe im «Zwischenraum». *Neue Zürcher Zeitung*.
<http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/osteuropaeische-laender-bekaempfen-nord-stream-2-abwehrreflexe-im-zwischenraum-ld.5005>.
Zugegriffen: 11. Mai 2016.
- Berger, C. (2012). *The European External Action Service. Increasing Coherence in the Crisis Management of the European Union?* Marburg: Tectum.

Bicchi, F. (2012). The European External Action Service: A Pivotal Actor in EU Foreign Policy Communications? *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 81–94.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. (2003). *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Berlin: BMVg.

BMVg. (2016a). Die Europäische Union.

http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/LYtLCoAwDAXP4gWSvTtvoW4kSqPalr68_oWkbeaYR6v3GfS4KQgmFw883Jg3B_a7-Yo4zg1nYqSY7hQ4AIWNNmf6xaSE0P-WI20phBFkftvq9YIRz8NL0yRekc!/.
Zugegriffen: 31. Mai 2016.

BMVg. (2016b, 1. Feb.). Organisationsplan BMVg.

<http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMdMwMzAzMDMwMzAzMDY5NmQzMTdhNjE3NjZkNmYyMDIwMjAyMDIw/Organisationsplan%20BMVg-Stand%201.%20Februar%202016%20-%20Internet.pdf>. Zugegriffen: 26. Mai 2016.

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung. (Hrsg.). (2016). Deutsche Außenpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66(28–29).

Brantner, F. (o. J.). Über mich. <http://www.franziska-brantner.eu/ueber-mich/vita/>.
Zugegriffen: 17. Mai 2016.

von Bredow, W. (2008). *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 2., aktualisierte Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Brinkbäumer, K. (2015). „The German Übermacht“ – warum dieser Titel? Der Spiegel. <http://www.spiegel.de/spiegel/spiegelblog/spiegel-warum-wir-uns-fuer-dieses-titelbild-entschieden-haben-a-1024846.html>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.

- Bündnis 90/Die Grünen. (2016). Zukunftswerkstatt Europa: Alexander van der Bellen - Europarede und Kurzkomentare. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=YxU9XZcASJ0>. Zugegriffen: 17. Mai 2016.
- Bulmer, S., & Paterson, W. E. (2013). Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints. *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387–1405.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht. (1993, 12. Okt.). 2 BvR 2134/92, BVerfGE 89, 155, NJW 1993, 3047.
- Cameron, F. (2011). The EU's External Action Service – Golden or Missed Opportunity? In G. Müller-Brandeck-Bocquet, & C. Rürger (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects* (Staatlichkeit und Governance in Transformation, Bd. 1) (S. 235–257). Baden-Baden: Nomos.
- Cameron, F. (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. London, New York: Routledge.
- Caporaso, J. (1997). Does the European Union Represent an n of 1? *ECSA Review* 10(3), 1–5.
- Chappell, L., Mawdsley, J., & Petrov, P. (2016). *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges* (Routledge Studies in European Security and Strategy). Abingdon, New York: Routledge.
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E., Wiener, A. (1999). The Social Construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 528–544.

- Churchill, W. S. (2014 [1946, 19. Sep.]). The Tragedy of Europe. In B. F. Nelsen, & A. Stubb (Hrsg.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, London: Lynne Rienner.
- Ciceo, G. (2012). The Common Foreign and Security Policy and the Inexhaustible Quest for its Institutional Consistency. *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Europaea*, 57(1), 37–54.
- Cody, P. (2012). Transcript of the Kissinger-Silkorski Debate on Europe. The Polish Institute of International Affairs. https://www.pism.pl/files/?id_plik=11024. Zugriffen: 25. Juli 2016.
- Cohn-Bendit, D., & Verhofstadt, G. (2012). *Für Europa! Ein Manifest*. München: Hanser.
- Crawford, B. (2007). *Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe* (New Perspectives in German Studies). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Crawford, B. (2015). German Power and “Embedded Hegemony” in Europe. In S. Colvin (Hrsg.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture* (S. 329–348). London: Routledge.
- Deutscher Bundestag. (2013, 18. Nov.). Stenografischer Bericht. 3. Sitzung. Plenarprotokoll 18/3. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18003.pdf>. Zugriffen 25. Mai 2016.
- Die Bundesregierung. (2012). *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*. Berlin: AA.
- Diedrichs, U. (2012). *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*. Stuttgart: facultas wuv/UTB.

- Drieskens, E. (2012). What's in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 51–64.
- Duchêne, F. (1973). Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz. In M. Kohnstamm, & W. Hager (Hrsg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* (S. 11–35). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Duke, S. (2012a). The European External Action Service: Antidote against Incoherence? *European Foreign Affairs Review*, 17(1), 45–68.
- Duke, S. (2012b). Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 95–114.
- Duke, S. (2013). The European External Action Service and the Quest for an Effective Public Diplomacy. *ISPI Analysis*, (216).
- EAD – Europäischer Auswärtiger Dienst. (2016, 18. Juli). Amtliches Verzeichnis der Europäischen Union. EEAS – Europäischer Auswärtiger Dienst. http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.download_pdf&nodeID=269879&lang=DE. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- EEAS – European External Action Service. (2011). Strategy for Security and Development in the Sahel. http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf. Zugegriffen: 25. Mai 2016.
- EEAS. (2013). EEAS Review. http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf. Zugegriffen: 20. Mai 2017.
- EEAS. (2015a, 21. Mai). EEAS Human Resources Report 2014. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr_report_2014_final_en.pdf. Zugegriffen: 20. Mai 2017.

EEAS. (2015b). EU Delegations and Offices around the World.

http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/infographic_eu_delegation_en.htm.

Zugegriffen: 25. Juli 2016.

EEAS. (2016a, 16. März). European External Action Service. HQ Organisational

chart. http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

EEAS. (2016b, 15. Juni). Press release. Federica Mogherini appoints Helga Schmid as Secretary General of the European External Action Service.

http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160615_01_en.htm. Zugegriffen:

25. Juli 2016.

EEAS. (2016c). EEAS Human Resources Report 2015.

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_human_resources_report_2015.pdf

f. Zugegriffen: 14. Juli 2016.

EEAS. (o. J.a). European Union Military Committee (EUMC).

[https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5428/european-union-military-committee-eumc_en)

[csdp/5428/european-union-military-committee-eumc_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5428/european-union-military-committee-eumc_en). Zugegriffen: 20.

Mai 2017.

EEAS. (o. J.b). Crisis Management and Response.

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/412/crisis-](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/412/crisis-management-and-response_en#The+EU+Situation+Room)

[management-and-response_en#The+EU+Situation+Room](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/412/crisis-management-and-response_en#The+EU+Situation+Room). Zugegriffen. 20.

Mai 2017.

EEAS. (o. J.c). Counter Terrorism. [http://eeas.europa.eu/fight-against-](http://eeas.europa.eu/fight-against-terrorism/index_en.htm)

[terrorism/index_en.htm](http://eeas.europa.eu/fight-against-terrorism/index_en.htm). Zugegriffen: 17. Juni 2016.

EEAS. (o. J.d). EU Special Representatives. [http://eeas.europa.eu/background/eu-](http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm)

[special-representatives/index_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm). Zugegriffen: 25. Juli 2016.

- Engelbrekt, K. (2012). The Missing Link in the EU's Nascent Strategic Approach toward Asia: Military Diplomacy. *Asia-Pacific Review*, 19(2), 62–84.
- Ehrhart, H.-G. (2016). Unkonventioneller und hybrider Krieg in der Ukraine: zum Formenwandel des Krieges als Herausforderung für Politik und Wissenschaft. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, 9(2), 223–241.
- EPSO – European Personnel Selection Office (2013a). Types of Employment. http://europa.eu/epso/discover/types_employment/index_en.htm. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.
- EPSO. (2013b). Personalkategorien. http://europa.eu/epso/discover/types_employment/index_de.htm. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.
- Erb, S. (2003). *German foreign policy. Navigating a New Era*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Erkelens, L., & Blockmans, S. (2012). Setting Up the European External Action Service: An Act of Institutional Balance. *European Constitutional Law Review*, 8(2), 246–279.
- EU – European Union. (2016, 28. Juni). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>. Zugegriffen: 13. Juli 2016.
- EUR-Lex. (o. J.). COREU (Telexnetz der europäischen Korrespondenten). <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreu.html?locale=de>. Zugegriffen: 24. Mai 2016.

Europäische Kommission. (2012, 31. Jan.). Abgeordnete Nationale Sachverständige. http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/index_de.htm. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

Europäische Kommission. (2015, 24. Nov.). Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Jahresbericht 2015 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2014. COM(2015) 578 final. EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0578&from=EN>. Zugegriffen: 21. Mai 2016.

Europäische Kommission. (2016, 6. Apr.). Sicherheit: EU verstärkt Antwort auf hybride Bedrohungen. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1227_de.htm. Zugegriffen: 26. Mai 2016.

Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik. (2016, 6. Apr.). Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen – eine Antwort der Europäischen Union. JOIN(2016) 18 final. EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=en>. Zugegriffen: 26. Mai 2016.

Europäischer Rat, & Rat der Europäischen Union. (2015a). Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC). <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

Europäischer Rat, & Rat der Europäischen Union. (2015b). Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK). <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

European Commission. (2016). External Service Directory. European Commission. http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm. Zugegriffen: 2. Mai 2016.

European Council, & Council of the European Union. (2016). General Secretariat's organizational structure. http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/pdf/GSC-organisation-chart-EN_pdf/. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

EUV – Vertrag über die Europäische Union, Art. B, J, 8 (1993).

EUV, Art. 18, 207 (1999).

EUV, Präambel, Art. 27, 42 (2016).

Fernández Pasarín, A. M. (2015). Towards an EU Consular Policy? In D. Spence, & J. Bátorá (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 356–368). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Fiott, D. (2015). 'Our Man in Brussels'. The UK and the EEAS: Ambivalence and Influence. In R. Balfour, C. Carta, & K. Raik (Hrsg.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (The Globalisation, Europe, Multilateralism Series) (S. 75–88). Farnham, Burlington: Ashgate.

Fischer, J. (2000, 12. Mai). Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

http://www.cvce.eu/de/obj/rede_von_joschka_fischer_uber_die_finalitat_der_europaischen_integration_berlin_12_mai_2000-de-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html. Zugegriffen: 26. Mai 2016.

Fischer, J. (2011, 1. Nov.). Es wird einsam und kalt um Europa. Süddeutsche Zeitung. <http://www.sueddeutsche.de/politik/joschka-fischer-fordert-europaeische-regierung-es-wird-einsam-und-kalt-um-europa-1.1177334>. Zugegriffen: 26. Mai 2016.

Fischer, J. (2014). *Scheitert Europa?* Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Fischer, J., & de Villepin, D. (2003, 16. Jan.). Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union. CONV 489/03. CONTRIB 192. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/de/03/cv00/cv00489.de03.pdf>. Zugegriffen: 25. Mai 2017.

Fischer, S., & Weiland, S. (2016, 30. Juni). Brexit-Folgen: Deutschlands neue Macht. Spiegel Online. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/brexit-folgen-fuer-deutschland-angela-merkels-neue-macht-a-1100593.html>. Zugegriffen: 21. Juli 2016.

Frattini, F. (2010). The European External Action Service: A Look into EU Diplomatic Training. *European View*, 9(2), 219–227.

Fröhlich, S. (2014). *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. 2. Auflage* (Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen). Wiesbaden: Springer VS.

- Furness, M. (2012). The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the Reshaping of EU Development Policy. In S. Gänzle, S. Grimm, & D. Makhan (Hrsg.), *The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?* (S. 74–93). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gabriel, S., & Schulz, M. (2016). Europa neu gründen. Sozialdemokratische Partei Deutschlands.
https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges__Papiere_et_al_/PK_Europa_Paper.pdf. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Gareis, S. B. (2011). Militärische Auslandseinsätze und die Transformation der Bundeswehr. In T. Jäger, A. Höse, & K. Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage* (S. 148–170). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gauck, J. (2014). Deutschlands Rolle in der Welt – Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, 7(2), 115–122.
- Gavin, R. (2009). Power through Europe? The Case of the European Defence Community in France (1950–1954). *French History*, 23(1), 69–87.
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 23, 26, 32, 35, 45a, 87a (2014).
- Guérot, U. (2016). *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Habermas, J. (2004). *Der gespaltene Westen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hadfield, A., & Fiott, D. (2013). Europe and the Rest of the World. *Journal of Common Market Studies*, 51(Annual Review), 168–182.

Hanses, B., & Spence, D. (2015). The EEAS and Bilateral Relations: The Case of the EU Delegation in the Democratic Republic of the Congo. In D. Spence, & J. Bátorá (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 306–320). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Haushaltsgesetz 2016 – Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016, § 1, Haushaltsplan, S. 15 (2016).

Helfferrich, C. (2014). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 559–574). Wiesbaden: Springer VS.

Hellmann, G. (2013). Reflexive Sicherheitspolitik als antihegemoniales Rezept: Deutschlands Sicherheit und seine gewandelte Strategie. Goethe-Universität Frankfurt am Main. http://www.fb03.uni-frankfurt.de/47830385/apuz_2013_anm_www.pdf. Zugegriffen: 12. Mai 2016.

Hellmann, G., Wagner, W., & Baumann, R. (2014). *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*. 2. Auflage (Grundwissen Politik, Bd. 39). Wiesbaden: Springer VS.

Hellmann, G., Jacobi, D., & Stark Urrestarazu, U. (2015). „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik (Sonderheft der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Bd. 6). Wiesbaden: Springer VS.

High Representative. (2014, 4. Feb.). Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 04/02/2014 Establishing the Rules Applicable to National Experts Seconded to the European External Action Service. HR DEC(2014) 01. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/hr_dec_%282014%2901_eas_sne.pdf. Zugegriffen: 30. Apr. 2016.

Hildebrandt, A. (2015). Experteninterviews. In A. Hildebrandt, S. Jäckle, F. Wolf, & A. Heindl (Hrsg.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft* (S. 241–255). Wiesbaden: Springer VS.

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Hill, C. (2006). 'The Directoire and the Problem of a Coherent EU Foreign Policy'. Paper Written for the Panel on 'The European Union's Roles in International Relations'. International Political Science Association.
http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5321.pdf. Zugegriffen: 23. Mai 2016.

Hix, S., & Høyland, B. (2011). *The Political System of the EU. 3rd Edition*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Hollande, F. (2012, 12. Okt.). Discours de M. le Président de la République devant l'Assemblée nationale de la République du Sénégal. La France au Soudan du Sud. Ambassade de France à Djouba.

<https://ssd.ambafrance.org/IMG/pdf/Discours-President-de-la-Republique-AN-SENEGAL.pdf?502/7e0fd146d92e5ca1ecd3490ba1660dbaa002f46c>.

Zugegriffen: 20. Mai 2017.

- House of Lords. (2011, 14. Juni). Revised Transcript of Evidence Taken before The Select Committee on the European Union. Evidence Session with Baroness Ashton of Upholland, High Representative of Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission. Evidence Session No. I. Heard in Public. Questions 1–19. Parliament.
<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/transcripts/ceus20110614ev1.pdf>. Zugegriffen: 10. Mai 2016.
- Howorth, J. (2010). The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 455–474.
- Inglehart, R. F. (1970). Public Opinion and Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 764–795.
- Jäger, T., & Daun, A. (2008). Intelligence in der EU. Restriktionen und Handlungsmöglichkeiten von Agenten und Prinzipalen. In T. Jäger, & A. Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle* (S. 56–77). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jäger, T., & Beckmann, R. (2012). Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik. In T. Jäger, A. Höse, & K. Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage* (S. 15–43). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janning, J. (2016). Suche nach Gestaltungsmacht. Deutschlands Außenpolitik in Europa. *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 66(28–29), 13–18.
- Juncos, A. E., & Pomorska, K. (2013). 'In the Face of the Adversity': Explaining the Attitudes of EEAS Officials *vis-à-vis* the New Service. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1332–1349.

- Kaim, M. (2007). *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990-2005)* (Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 74). Baden-Baden: Nomos & Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Katzenstein, P. J. (1997a). United Germany in an Integrating Europe. In P. J. Katzenstein (Hrsg.), *Tamed Power. Germany in Europe* (S. 1–48). New York: Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. (1997b). Smaller European States, Germany, and Europe. In P. J. Katzenstein (Hrsg.), *Tamed Power. Germany in Europe* (S. 251–304). New York: Cornell University Press.
- Koehler, K. (2010). European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor. *Caucasian Review of International Affairs*, 4(1), 57–72.
- Koutrakos, P. (Hrsg.). *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*. Cheltenham, Northampton (MA): Edward Elgar.
- Kundnani, H. (2014). *The Paradox of German Power*. London: C. Hurst & Co.
- Kurowska, X., & Breuer, F. (Hrsg.) (2012). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy. Theory in Action* (Palgrave Studies in European Union Politics). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Larivé, M. H. A. (2016). *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity* (Global Interdisciplinary Studies Series). Abingdon, New York: Routledge.

von der Leyen, U. (2014, 31. Jan.). Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz. Bundesministerium der Verteidigung.

www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMtM1MzMyZTM2MzEzMdMwMzAzMDMwMzAzMDY4NzIzMzcyNzE2NjM3NmMyMDIwMjAyMDIw/2014-01-31%20Rede%20BMin%20von%20der%20Leyen%20MSC%202014.pdf. Zugegriffen: 31. Mai 2016.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Margedant, U. (2015). Auswärtiger Dienst, Europäischer (EAD). In J. Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union* (Digitale Ausgabe). Baden-Baden: Nomos.

Mauß, H. W. (1990). Germany and Japan: The New Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 69(5), 91–106.

Mauß, H. W. (1992). Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik. *Europa Archiv*, 47(10), 269–278.

Mauß, H. W. (2007). *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic* (New Perspectives in German Studies). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Mauß, H. W. (2013). „Zivilmacht“: Karriere eines Begriffs. Abschiedsvorlesung am 3. Mai 2013. Universität Trier. https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Mitarbeiter/Mauß__Hanns_W/Abschiedsvorlesung_Rev.pdf. Zugegriffen: 21. Mai 2016.

Mauß, H. W. (2014). Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken. *GIGA Focus*, (1).

- Meier, O. (2014, 26. Nov.). Atomverhandlungen mit Iran: Zeit für eine europäische Initiative. Stiftung Wissenschaft und Politik. Kurz gesagt. <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/atomverhandlungen-mit-iran-zeit-fuer-eine-europaeische-initiative.html>. Zugegriffen: 17. Mai 2016.
- Menasse, R. (2012). *Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas*. Wien: Paul Zsolnay.
- Menasse, R. (2014). *Heimat ist die schönste Utopie. Reden (wir) über Europa*. Berlin: Suhrkamp.
- Menasse, R., & Guérot, U. (2014). Europa's Wahl. *taz.de*
http://www.taz.de/fileadmin/static/pdf/2014-05-16_2014-05-16_Menasse-GuerotEPWahlen.pdf. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Ministry of Foreign Affairs/Islamic Republic of Afghanistan. (o. J.). Foreign Diplomatic Missions. <http://mfa.gov.af/en/page/4183/3885>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. (o. J.). Latvian Missions in the World. <http://www.mfa.gov.lv/en/diplomatic-missions>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania. (o. J.). Contacts. <https://www.urm.lt/default/en/embassycontacts>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Misselwitz, H.-J. (2014). Kurs auf die Welt. Deutschland auf der Suche nach seiner internationalen Rolle. *WeltTrends*, 22(96), 51–58.
- Müller, A., & Rappold, J. (2012). Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst. Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik. *DGAPanalyse*, (12).

- Müller-Brandeck-Bocquet, G., & Rüger, C. (2015). *Die Aussenpolitik der EU*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Münkler, H. (2015). *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Nordische Botschaften. (2016). Nordische Botschaften.
<http://www.nordischebotschaften.org/>. Zugegriffen: 16. Mai 2016.
- Novotná, T. (2015). Women in the EEAS and EU Delegations: Another Post-Westphalia Change? In D. Spence, & J. Bátora (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (S. 392–402). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- von Ondarza, N. (2014). Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, 7(3), 311–321.
- Onestini, C. (2015). A Hybrid Service: Organising Efficient EU Foreign Policy. In D. Spence, & J. Bátora, (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 65–86). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Opitz, A. (2015). Strategieplanungs- und Frühwarneinheit („Politikeinheit“). In J. Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union* (Digitale Ausgabe). Baden-Baden: Nomos.
- Papagianni, G. (2013). Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy? *European Journal of Migration and Law*, 15(3), 283–299.

- Paterson, W. E. (2011). The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 49(Annual Review), 57–75.
- Petrov, P., Pomorska, K., & Vanhoonacker, S. (2012). Introduction. The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after ‘Lisbon’. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 1–9.
- Pilegaard, J., & Kluth, M. (2011). *To Be or not to Be: A Neorealist Interpretation of the EU's External Action Service*. Paper presented at the 12th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, United States.
- Pilegaard, J., & Kluth, M. (2012). The Making of the EU's External Action Service: A Neorealist Interpretation. *European Foreign Affairs Review*, 17(2), 303–322.
- Pleuger, G. (2002, 5. Nov.). Working Group VII. Working Document 17. “Double Hat” – Paper by Mr Gunter Pleuger, Alternate Member of the Convention. The European Convention. european-convention.europa.eu/docs/wd7/4484.pdf. Zugegriffen: 21. Mai 2017.
- Pollak, J., & Slominski, P. (2012). *Das politische System der EU*. 2. Auflage. Wien: facultas wuv/UTB.
- Rat der Europäischen Union. (2010, 26. Juli). Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU). EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=DE>. Zugegriffen: 2. Mai. 2016.
- Raube, K. (2012). The European External Action Service and the European Parliament. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 65–80.

- Regelsberger, E. (2005). Germany. In B. Hocking, & D. Spence (Hrsg.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats* (S. 132–145). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Regelsberger, E. (2006). Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In W. Weidenfeld, & W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006* (S. 231–240). Baden-Baden: Nomos.
- Republic of Estonia/Ministry of Foreign Affairs. (o. J.). Estonian Representations. <http://www.vm.ee/en/country-representations/estonian-representations>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Rettmann, A. (27. Juni 2010). Ashton to Take Command of US-Type Situation Room. EUObserver. <https://euobserver.com/institutional/30356>. Zugegriffen: 17. Juni 2016.
- Reynaert, V. (2012). The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(2), 207–226.
- Ricke, C. (2010, 22. Mai). „Sie leisten wirklich Großartiges unter schwierigsten Bedingungen“. Bundespräsident Köhler nach seinem Besuch in Afghanistan. Deutschlandradio. http://www.deutschlandradio.de/sie-leisten-wirklich-grossartiges-unter-schwierigsten.331.de.html?dram:article_id=203276. Zugegriffen: 17. Mai 2016.
- Rode, R. (2014). Verantwortung und Intervention: Moralmacht Deutschland. *Welt-Trends*, 22(96), 59–65
- Roll, E. (2016). *Wir sind Europa! Eine Streitschrift gegen den Nationalismus*. Berlin: Ullstein.

- Roos, U. (2010). *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Roos, U., & Rungius, C. (2016). Neue Macht, neue Mächte – gute Gründe? Rekonstruktion einer außenpolitischen Diskursoffensive in Deutschland. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, 9(1), 39–78.
- Rubin, H. S., & Rubin, I. (2012). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. London: Sage.
- Schmalz, U. (2002). Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel. In H. Schneider, M. Jopp, & U. Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen* (S. 15–68). Bonn: Europa Union Verlag.
- Schmid, H.-M. (2010). EU-Außenpolitik nach Lissabon. Struktur und Wirkung. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, 3(3), 457–465.
- Schönberger, C. (2012). Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union. *Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 66(1), 1–9.
- Schütze, R. (2016). *European Constitutional Law. Second Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schulz, M. (2013). *Der gefesselte Riese. Europas letzte Chance*. Berlin: Rowohlt.
- Simms, B. (2014). *The Struggle for Supremacy. 1453 to the Present*. London: Penguin Books.
- Simms, B., & Zeeb, B. (2016). *Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa*. München: C.H. Beck.

- Smith, K. E. (2014). *European Foreign Policy in a Changing World. Fully Revised and Expanded third edition*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Smith, M. E. (2013). The European External Action Service and the Security-Development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence? *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1299–1315.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands. (2012 [1925]). Dokument 6. 1925 Heidelberger Programm. Internationale Politik. In Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, & P. Ernstberger (Hrsg.), *Parlamentarische Positionen zu Europa. Reden und Texte von Reichstags- und Bundestagsabgeordneten der SPD. Ergänzt durch Basisinformationen und programmatische Beschlüsse* (dokumente. Veröffentlichung der SPD-Bundestagsfraktion, Nr. 2/2012) (S. 15). Berlin: Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, & P. Ernstberger.
- SPD. (2007). *Hamburger Programm. Das Grundsatzzprogramm der SPD*. Berlin: SPD-Parteivorstand.
- Spence, D. (2012). The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 115–134.
- Spence, D. (2015). The EEAS and its Epistemic Communities: The Challenges of Diplomatic Hybridism. In D. Spence, & J. Bátorá, (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 43–64). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Spence, D., & Bátorá, J. (Hrsg.). (2015a). *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

- Spence, D., & Bátora, J. (Hrsg.). (2015b). Introduction: The EEAS as a Catalyst of Diplomatic Innovation. In D. Spence, & J. Bátora, (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 1–16). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Spiegel Online. (2016, 24. Juni). Rechtspopulisten in Europa: „Und die Niederlande werden die Nächsten sein!“ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-die-rechten-in-europa-fordern-ebenfalls-eu-referendum-a-1099491.html>. Zugegriffen: 25. Juli 2016.
- Steinhauser, G., & Norman, L. (2015, 18. Dez.). EU Moves to Extend Sanctions on Russia. *The Wall Street Journal*. <http://www.wsj.com/articles/eu-moves-to-extend-sanctions-on-russia-1450468572>. Zugegriffen: 11. Mai 2016.
- Steinmeier, F.-W. (2014, 1. Feb.). Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz. Auswärtiges Amt. http://www.auswaertiges-amt.de/sid_0EEB43D1066AE45F2A36CDB5B6145357/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html. Zugegriffen: 31. Mai 2016.
- Stiftung Wissenschaft und Politik, & German Marshall Fund of the United States. (2013). *Neue Macht, Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf. Zugegriffen: 31. Mai 2016.
- Tannous, I. (2012). Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie? *integration*, 35(4), 274–295.

- Tannous, I. (2013). The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between EEAS and DG DEVCO. *European Foreign Affairs Review*, 18(3), 329–354.
- Tannous, I. (2015). The EEAS, EU External Assistance and Development Aid: Institutional Dissonance or Inter-service Harmony? In D. Spence, & J. Bátorá (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 123–139). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- The Sykes-Picot Agreement. (2008 [1916]). The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/sykes.asp. Zugegriffen: 17. Mai 2016.
- Vanhoonacker, S., & Pomorska, K. (2013). The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1316–1331.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa, Art. I-28, III-296 (2005).
- Weidenfeld, W. (2011). Europäische Einigung im historischen Überblick. In W. Weidenfeld, & W. Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z* (S. 11–45). Baden-Baden: Nomos/UTB.
- WeltTrends, & Instytut Zachodni. (Hrsg.). (2014). Mehr Verantwortung? *WeltTrends*, 22(96).
- White House. (2016). Statements and Releases. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases>. Zugegriffen: 31. Juli 2016.

- Whitman, R. (2015). Europe's Changing Place in the World and Challenges to European Diplomacy. In R. Balfour, C. Carta, & K. Raik (Hrsg.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (The Globalisation, Europe, Multilateralism Series) (S. 17–30). Farnham, Burlington: Ashgate.
- Whitman, R. G., & Juncos, A. E. (2012). The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux. *Journal of Common Market Studies*, 50(Annual Review), 147–161.
- Whitman, R. G., & Juncos, A. E. (2013). Stasis in Status: Relations with the Wider Europe. *Journal of Common Market Studies*, 51(Annual Review), 155–167.
- Wessel, R. A., & van Vooren, B. (2013). The EEAS's Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1350–1367.
- Wessels, W. (2008). *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wessels, W. (2016). *The European Council*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Wirtschaftsblatt. (2016, 25. Jan.). Frankreich verkauft 36 Rafale-Kampffjets an Indien. <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/international/4911549/Frankreich-verkauft-36-RafaleKampffjets-an-Indien>. Zugegriffen: 11. Mai 2016.
- Wisniewski, E. (2013). The Influence of the European Parliament on the European External Action Service. *European Foreign Affairs Review*, 18(1), 81–102.
- Wouters, J., & Duquet, S. (2012). The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(1), 31–49.

Wouters, J., & Duquet, S. (2015). *Unus inter plures?* The EEAS, the Vienna Convention and International Diplomatic Practice. In D. Spence, & J. Bátora (Hrsg.), *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia* (The European Union in International Affairs) (S. 159–174). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Zwolski, K. (2011). The External Dimension of the EU's Non-proliferation Policy: Overcoming Inter-institutional Competition. *European Foreign Affairs Review*, 16(3), 325–340.

Zwolski, K. (2012). The EU and a Holistic Security Approach after Lisbon: Competing Norms and the Power of the Dominant Discourse. *Journal of European Public Policy*, 19(7), 988–1005.