

Reform durch Lernen?

Die Rolle der Sonderbeauftragten in der Europäischen Außenpolitik

Cornelius Adebahr

1. Einleitung

In den letzten fünfzehn Jahren hat sich die Europäische Außenpolitik¹ rasant und substantiell verändert. Aus einem Gremium zur Außenpolitikkoordinierung ist ein umfassend engagierter Akteur geworden, der Verhandlungen über das iranische Atomprogramm genauso führt wie Militäreinsätze in Bosnien-Herzegowina oder im Kongo. Kein Nationalstaat hat seine außenpolitische Rolle derart umfassend und in so kurzer Zeit verändern können; auch in den innenpolitischen Debatten um allein der nationalstaatlichen Souveränität unterworfenen Reformen, sei es zum Thema Rente, Gesundheit oder Hochschule, konnten keine vergleichbare Fortschritte gemacht werden. Dennoch spricht kaum jemand von einer außenpolitischen „Reform“ der Europäischen Union (EU) – eher scheint die ständige Veränderung zum Wesen der EU zu gehören.²

Wenn Reformen als bewusst und planvoll herbeigeführte Veränderungen von als defizitär angesehenen politischen Programmen oder Strukturen verstanden werden,³ dann beruht dieser Vorgang oftmals auf einer Lernerfahrung: der gewonnenen Einsicht, dass ein politisches Programm oder eine Institution nicht (mehr) problemadäquat ist. Die Erkenntnis, dass die europäische Außenpolitik von ihren Mechanismen, Instrumenten oder letztlich dem politischen Willen her für eine weltpolitische Rolle nicht ausreichend ausgestattet sei, ist so alt wie die europäische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet.⁴

Tatsächlich scheint vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) den Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges beständig hinterher zu eilen. Die Wirklichkeit stellt die EU vor immer neue Aufgaben (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Klimawandel, Migration, Energiesicherheit), während jene noch versucht, der nächsten „alten“ Herausforderung (Krisenintervention, Wiederaufbau von Staaten) zu begegnen. Erstaunlich ist an dieser Entwicklung, dass die EU aus jedem außenpolitischen Scheitern, ob in Kuwait, Bosnien-Herzegowina, im Kosovo oder zuletzt in der Frage einer Irakinvasion, die gleiche „Lehre“ gezogen hat: weiterhin den institutionellen, instrumentellen oder strategischen Ausbau ihrer Außenpolitik zu betreiben. Andersherum gesagt hat die EU nie

1 Nach White (2001: 39) umfasst Europäische Außenpolitik sowohl die intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Außenbeziehungen der Gemeinschaft (Relex) wie auch die europäischen Elemente der nationalen Außenpolitik der Mitgliedstaaten. Die Untersuchung beschränkt sich aus Platzgründen auf die ersten beiden Bereiche.

2 Dies wird auch deutlich im Vergleich zu den Vereinten Nationen (VN), die in ihrer Grundstruktur seit 1945 unverändert sind. Statt inkrementeller Veränderung wird hier seit Jahren über eine große Reform der Institution diskutiert, die gleichwohl bisher nicht erreicht wurde. Für einen Überblick über die Reformbemühungen siehe Warwick (2006).

3 Vgl. die Begriffsdefinition in Nohlen (1998: 543f).

4 Zu Beginn der GASP analysierte Hill die „Lücke zwischen Fähigkeiten und Erwartungen“ (Hill 1993). Für eine kritische Analyse der vorangegangenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit, siehe Pijpers et al. (1989). Dass auch heute die Erwartungen an die EU ihre Fähigkeiten oft übersteigen, zeigt der Überblick bei Carlsnaes et al. (2004).

aus ihrem Verhalten „gelernt“, dass sie für eine ambitionierte Außenpolitik nicht geeignet sein könne.

In der Tat berufen sich europäische Politiker immer wieder auf die Lehren, welche die EU aus ihren Erfahrungen, vor allem auf dem Balkan, gezogen habe.⁵ Deshalb ist es um so überraschender, dass bei den meisten Theorien und Erklärungsansätzen über institutionellen Wandel in der EU – seien sie funktionalistisch (Haas 1958; Schmitter 2004), realistisch (Hoffmann 2000), intergouvernementalistisch (Moravcsik 1993) oder konstruktivistisch orientiert (Cheskel 2005; Tonra 2001) – die Frage des Lernens einer Institution kaum eine Rolle spielt.

Einen ersten Beitrag zum Schließen dieser Lücke will der vorliegende Aufsatz liefern. Er ist Teil eines Forschungsvorhabens, welches das institutionelle Lernen innerhalb des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), der Schlüsseleinheit in der europäischen Außenpolitik, untersucht.⁶ Der Aufsatz liefert erste Erkenntnisse über die lernrelevante Rolle der EU-Sonderbeauftragten (EUSB), welche vom Ministerrat (Rat der EU, kurz: Rat) ernannt werden, um die Union und ihre Politik in bestimmten Krisenregionen der Welt zu repräsentieren. Sie werden gezielt eingesetzt, um ein einheitliches Auftreten der EU zu gewährleisten und die Politik der EU wirksam umzusetzen. Ihre verschiedenen Mandate decken die wesentlichen Krisenregionen, welche die EU berühren, ab: den Westlichen Balkan, Zentralafrika und den Nahen Osten, sowie den Kaukasus und Zentralasien.⁷ Auch ist die Zahl der Mandate kontinuierlich gewachsen: von zwei (1996) und vier (2003) auf aktuell neun.⁸ Diese Faktoren machen die Sonderbeauftragten zu einem exemplarischen Untersuchungsgegenstand für die EU-Außenpolitik.

Die zentrale Untersuchungsfrage lautet, ob einzelne Lernvorgänge im Bereich der EU-Sonderbeauftragten auszumachen sind und, wenn ja, welchen Einfluss diese auf politischen oder institutionellen Wandel der EU-Außenpolitik gehabt haben. Unter politischem Wandel ist in erster Linie eine Änderung bestehender oder die Entwicklung neuer Positionen mit Bezug zu einem Drittland bzw. einer Region zu verstehen.⁹ Institutioneller Wandel bedeutet eine Änderung des inneren Gefüges der EU, von der inter-institutionellen Abstimmung zwischen Rat und Kommission bis hin zu einer Änderung der Verträge.

Während rationalistische Ansätze primär die Macht- und Entscheidungsstrukturen der Mitgliedstaaten für Wandel in internationalen Organisationen verantwortlich machen

5 Beispielhaft ist eine Rede von Javier Solana, dem Hohen Vertreter für die GASP, aus dem Jahr 2005, in der es heißt: „Fifth and finally, there is a lesson for European foreign policy. There is no point denying that the war in Bosnia and Herzegovina was a dismal low for Europe. But look where we are today. We are united around a single, comprehensive strategy for the region. The Western Balkans are now one of the success stories in EU foreign policy. [...] Indeed, this points to one of Europe's key strengths. After every setback, we re-group, learn the lessons and emerge stronger“ (Solana 2005b: 4f). Vgl. auch die Einschätzung von William Wallace: „It was the evolution of the Yugoslav crisis [...] that was the key learning process for European governments“ (Wallace 2005: 439).

6 Das Forschungsvorhaben wird von der Volkswagen-Stiftung im Rahmen des *European Foreign and Security Policy Studies Programme* gefördert, an welchem auch die *Compania di San Paolo*, Turin, und der Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, beteiligt sind.

7 Die Mandate umfassen die folgenden Länder bzw. Regionen: Große Seen in Afrika (DR Kongo, Burundi, Tansania, Ruanda und Uganda), Sudan, Naher Osten (Israel, Syrien, Palästina, Libanon, Ägypten); Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Moldawien; Südkaukasus (Armenien, Aserbaidschan, Georgien), Afghanistan sowie Zentralasien (Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan).

8 Die Mandate haben in der Regel eine Laufzeit von zwölf Monaten (vgl. Union 2006: 4); bisher sind alle Mandate vor ihrem Auslaufen verlängert worden.

9 Hierbei handelt es sich in der Regel um eine Gemeinsame Aktion oder einen Gemeinsamen Standpunkt. In den Auswärtigen Beziehungen der Gemeinschaft (Relex) würde sich der Wandel in den Länderstrategiepapieren der Europäischen Kommission niederschlagen.

(z. B. Mearsheimer 1995), versuchen konstruktivistische Erklärungsmodelle den Einfluss von Strukturen auf die handelnden Akteure auszumachen (z. B. Larsen 1997). Statt diese jedoch in einem sich ausschließenden Entweder-oder-Verhältnis gegenüber zu stellen, sollen hier konstruktivistische Lernelemente mit rationalen Elementen des Institutionalismus verbunden werden. Ziel ist es, die kognitiven Prozesse des Lernens sowie die sozialen und institutionellen Prozesse der Verankerung von Lernerfahrungen in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken.

Im Folgenden wird zunächst der institutionelle Lernansatz theoretisch und konzeptionell in die politikwissenschaftliche Forschung eingeordnet. Darauf werden die Funktionsmechanismen der Arbeit der EU-Sonderbeauftragten ausgearbeitet. Anschließend wird anhand einer veränderten institutionellen Routine aufgezeigt, welche Lernprozesse in diesem Bereich der EU-Außenpolitik stattgefunden haben. In einem letzten Teil werden diese internen Veränderungen mit (politischem und institutionellem) Wandel in der Außenpolitik in Verbindung gesetzt.

2. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen

Die heute gängigen Lerntheorien haben ihren Ursprung in der Soziologie (Argyris 1992; Dierkes et al. 2001; March/Olsen 1976) und der Managementlehre (Cyert/March 1963, Senge 1990). In keiner der beiden Disziplinen hat sich jedoch bisher eine allgemeine gültige Definition von institutionellem (oder organisationalem) Lernen herausgebildet.¹⁰ Eine Vielzahl von Autoren hat versucht, das Lernkonzept für die Politikwissenschaft fruchtbar zu machen und dabei jeweils ihre eigene Wortschöpfung in den Mittelpunkt gestellt.¹¹ Dennoch haben Lernansätze bisher keinen Eingang in die Grundlagen der Politikwissenschaft gefunden.¹²

Jack Levy definiert erfahrungsgestütztes Lernen (*experiential learning*) als “a change of beliefs (or the degree of confidence in one’s beliefs) or the development of new beliefs, skills, or procedures as a result of the observation and interpretation of experience” (Levy 1994: 283). Hierauf aufbauend ist Lernen als dreistufiger aktiver Prozess zu verstehen: Auf (1) die Beobachtung einer eigenen Erfahrung bzw. der einer dritten Person folgt (2) die bewusste Auslegung dieser Information; daraus resultiert (3) ein (gradueller oder absoluter) Wandel von Überzeugungen. Der zweite Schritt, die bewusste Auslegung, ist bedeutend, da er den Unterschied zu einer bloßen Anpassung oder Nachahmung darstellt. Während Lernen als kognitiver Prozess zu verstehen ist, der neue Informationen zu bestehenden Überzeugungen in Verbindung setzt, geht Anpassung ohne diese Bewertung einher.¹³

Von institutionellem Lernen ist die Rede, wenn eine individuelle Lernerfahrung in die institutionelle Routine aufgenommen wird, wenn also die Institution selbst sich das neue

10 Dies bedauern übereinstimmend Breslauer (1991: 825), LaPalombara (2001: 557) und Levy (1994: 280f). In der Soziologie wird häufiger der Begriff „organisationales Lernen“ verwendet; die zu Grunde liegenden Mechanismen sind aber die gleichen.

11 Als Beispiele seien hier genannt: politisches Lernen (Heclro 1974), *lesson drawing* (Rose 1993), *Soviet learning* (Stein 1994; Tetlock 1991), *nuclear learning* (Nye 1987), soziales Lernen (Hall 1993; Checkel 2001), *epistemic communities* (Haas 1992), Lernen in internationalen Organisationen (Haas 1990), *advocacy coalitions framework* (Sabatier/Jenkins-Smith 1993), internationales Lernen (Knopf 2003) und Politiktransfer (Dolowitz/Marsh 2000).

12 Kaum eines der gängigen Hand- oder Lehrbücher widmet den Theorien politischen Lernens einen eigenen Beitrag. Eine Ausnahme stellt Longs *Handbook of Political Behavior* mit dem Artikel von Etheredge dar (Etheredge 1981).

13 Die Bedeutung des Infragestellens von Überzeugungen betonen auch andere Autoren, z. B. Haas (1990: 36), der darüber hinaus eine deutliche engere Definition von Lernen verwendet als Levy.

Wissen zu Eigen macht.¹⁴ Diese Routine kann von organisatorischer, prozeduraler oder inhaltlicher Art sein.¹⁵

- Auf organisatorischer Ebene kann dies eine Umstrukturierung oder Verstärkung des Personals, der räumlichen oder technologischen Organisation sowie die Aufnahme von Wissen in das institutionelle Gedächtnis (z. B. eine Datenbank) bedeuten.
- Auf prozeduraler Ebene kann es sich um eine Veränderung der Abstimmungs-, Beratungs- oder Entscheidungsmechanismen (z. B. der *standard operating procedures*) handeln.
- Auf der inhaltlichen (oder konzeptionellen) Ebene meint dies einen Wandel von Politikvorschlägen, Strategien und dergleichen (vgl. Böhling 2002: 10).

Es ist wichtig festzustellen, dass mit der Aufnahme von neuem Wissen in die institutionelle Routine noch kein (politischer oder institutioneller) Wandel einhergeht: Zum einen kann Wandel andere (komplementäre) Ursachen haben (Levy 1994: 288), zum anderen kann ein durch institutionelles Lernen intendierter Wandel von anderen institutionellen Prozessen aufgehalten bzw. verhindert werden.¹⁶ Die Untersuchung des Einflusses von institutionellem Lernen auf konstatierten Wandel ist somit ein zweiter Analyseschritt, der auf das Feststellen bestimmter institutioneller Lernerfahrungen folgt. Im Sinne der Definition von Reform lässt sich diese also als Summe von Lernen („bewusst und planvoll“ statt lediglich anpassend, Einschätzung einer Situation als „defizitär“) und nachfolgendem Wandel („Veränderung von Programmen und Strukturen“) darstellen.

Dieses komplexe, anspruchsvolle Modell eines mehrstufigen Prozesses (individueller Überzeugungswandel findet Eingang in institutionelle Verfahren; dies führt zu institutionellem/politischem Wandel) liefert die Grundlage für das Forschungsvorhaben. Der vorliegende Beitrag untersucht die Tauglichkeit der EU-Sonderbeauftragten für eine solche vertiefte Analyse. Deshalb unterliegt er zwei wesentlichen Einschränkungen. Zum einen untersucht er primär die Veränderung der institutionellen Routine in ihren oben beschriebenen drei Dimensionen; der hierauf möglicherweise aufbauende Wandel der EU-Außenpolitik wird im letzten Abschnitt nur probabilistisch beleuchtet. Zum anderen beschränkt er sich aus Gründen des Umfangs auf eine generische Definition von Lernen, die nicht den individuell nachzuweisenden Überzeugungswandel zur Grundbedingung macht.

Demzufolge sind unter Lernen zu verstehen:

- der Erwerb neuen Wissens über einen Sachverhalt („lernen dass“ bzw. *Information*);
- das Kopieren (anscheinend) erfolgreicher Modelle („lernen von“ bzw. *Imitation*)¹⁷; und
- der Erwerb neuer Fähigkeiten („lernen wie“ bzw. *Innovation*).¹⁸

14 „Organizations do not literally learn in the same sense that individuals do. They learn only through individuals who serve in those organizations, by encoding individually learned inferences from experience into organisational routines“ (Levy 1994: 287); ähnliche Definitionen verwenden Argyris (1992: 8), Hedberg/Wolff (2001: 537), Levitt/March (1988: 320) und Stern (1997: 70).

15 Vgl. die sehr weit gefasste Definition von Levitt/March (1988: 320): „The generic term ‘routines’ includes the forms, rules, procedures, conventions, strategies, and technologies around which organizations are constructed and through which they operate. It also includes the structure of beliefs, frameworks, paradigms, codes, cultures, and knowledge that buttress, elaborate, and contradict the formal routines.“

16 Im vorliegenden Untersuchungsfall könnte dies heißen, dass eine Lernerfahrung des Sonderbeauftragten zwar Eingang ins institutionelle Gedächtnis gefunden hat, die Umsetzung jedoch an einer Entscheidung des Ministerrates scheitert.

17 Vgl. Smith (2004: 240-243); für Smith stellen *imitation* und *learning-by-doing* zwei wesentliche endogene Ursachen für die Entwicklung der EU-Außenpolitik dar.

18 Vgl. auch Stern (1997: 71), Breslauer/Tetlock (1991: 6) und Etheredge (1981: 81).

Es wird also untersucht, inwieweit die festzustellende Veränderung der institutionellen Routine auf Lernfunktionen – Information, Imitation und Innovation – zurückzuführen ist. Die Voruntersuchung, auf welcher die folgenden Teile aufbauen, stützt sich auf 22 semi-strukturierte Interviews, die zwischen September 2006 und März 2007 in Brüssel, Paris und Berlin geführt wurden. Bei den Befragten handelt es sich um Mitarbeiterinnen der Sonderbeauftragten, aus dem Ratssekretariat, dem Kabinett des Hohen Vertreters und dessen *Policy Unit*, der Europäischen Kommission, dem EU Institut für Sicherheitsstudien, dem Auswärtigen Amt und dem Bundeskanzleramt. Es existieren noch keine Studien zur Arbeit der Sonderbeauftragten, und auch die Sekundärliteratur zum Thema ist äußerst spärlich. Nur vereinzelt konnten veröffentlichte Dokumente des Ministerrates bzw. des Ratssekretariats herangezogen werden.¹⁹

3. Die EU-Sonderbeauftragten in der Europäischen Außenpolitik

Die rechtliche Grundlage für die Entsendung eines Sonderbeauftragten bildet der Vertrag über die Europäische Union (EUV). Auf der Grundlage von Art. 18 V EUV ernennt der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen Sonderbeauftragten als Gemeinsame Aktion.²⁰ Die Vorschläge für die Person des Sonderbeauftragten kommen von den Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage eines Auswahlprozesses empfiehlt das PSK dem Rat eine Kandidatin.²¹

Diese Gemeinsame Aktion beinhaltet das Mandat des Sonderbeauftragten, das sich auf die grundlegenden Ziele der EU bezieht, wie sie in Art. 11 EUV bzw. in der Europäischen Sicherheitsstrategie²² enthalten sind. Die operative Führung der Sonderbeauftragten liegt beim Hohen Vertreter; die strategischen Leitlinien kommen vom PSK (Union 2006: 6). Der Budgetrahmen wird mit der Gemeinsamen Aktion festgelegt; die Mittel werden dem GASP-Bereich des Allgemeinen Haushalts entnommen. Somit ist der Sonderbeauftragte für alle Ausgaben gegenüber der Europäischen Kommission rechenschaftspflichtig.²³

Jeder Sonderbeauftragte arbeitet mit einem kleinen Stab von Mitarbeitern, die teilweise vor Ort und teilweise in Brüssel ansässig sind. Letztere sind direkt mit der *Policy Unit*, ei-

19 Die im Rahmen der Dissertation geplante Hauptuntersuchung der Zeit von 1996 bis 2006 baut auf der Kombination verschiedener qualitativer und quantitativer Quellen auf (empirische Triangulation). Die Interviews sollen auf eine möglichst große Anzahl der EUSB-Mitarbeiter sowie die Sonderbeauftragten selbst ausgedehnt werden. Offizielle Berichte, sowohl über die Lage vor Ort als auch über interne Verbesserungsmöglichkeiten (*lessons learned*), und Ratsdokumente werden vermehrt hinzugezogen. Schließlich werden Pressedarstellungen berücksichtigt, die allgemeine Informationen über das politische Umfeld liefern. Leider steht nicht zu erwarten, dass sich der Bestand an Sekundärliteratur im Laufe der Untersuchung stark verbessert.

20 Neben den EU-Sonderbeauftragten gibt es noch Persönliche Beauftragte, die als Kabinettsmitglieder des Hohen Repräsentanten zu bestimmten Themen arbeiten, z. B. zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder den Menschenrechten in der GASP. Sie werden nicht auf der Grundlage von Art. 18 EUV vom Rat, sondern direkt vom Hohen Repräsentanten ernannt und sind daher nicht zu den EU-Sonderbeauftragten zu zählen.

21 Interview in Berlin, 16.11.06. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee wurde 2001 durch Beschlüsse des Europäischen Rates eingerichtet und steht im Mittelpunkt der GASP. Die PSK-Botschafter an den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten treffen sich mehrmals pro Woche, um über die laufenden Aufgaben der EU-Außenpolitik zu entscheiden, darunter auch das operative Management von ESVP-Einsätzen. Manche Beteiligten beobachten beim PSK Sozialisationsmechanismen vergleichbar mit denen im Ausschuss Ständiger Vertreter (AStV) (Interview in Brüssel, 27.02.07); zur Sozialisation im AStV, siehe Lewis (2005).

22 Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) wurde im Dezember 2003 vom Europäischen Rat beschlossen und ist ein Grundlagendokument der EU-Außenpolitik; siehe *Council* (2003).

23 Hierzu schließt die Europäische Kommission mit der betreffenden Person einen Vertrag als GASP-Berater. Über die finanzielle Rechenschaft hinaus haben die Kommission und, noch weniger, das Europäische Parlament kaum Einfluss auf die Arbeit der EUSB (Interview in Brüssel, 22.11.06).

ner dem Hohen Vertreter für die GASP unterstehenden Planungs- und Strategieeinheit, und dem Ratssekretariat verbunden. Der Sonderbeauftragte selbst pendelt regelmäßig zwischen seinem Einsatzgebiet und der EU-Hauptstadt, wo er den Hohen Vertreter, das PSK oder die Arbeitsgruppen des Rates unterrichtet.²⁴

Der Einsatz im Ausland ist geeignet, den Sonderbeauftragten sowie seine Mitarbeiter Erfahrungen auszusetzen, die sie ihre bestehenden Überzeugungen hinterfragen lassen. Dies gilt nicht nur für den intensiven Kontakt mit den Akteuren der betreffenden Staaten oder ebenfalls ansässiger internationaler Organisationen. Auch die Abstimmung mit dem Vertreter der Europäischen Kommission sowie den Botschaftern der Mitgliedstaaten vor Ort sorgt für solche Einflüsse. Darüber hinaus macht die engmaschige Kommunikation über wenige Hierarchieebenen einen schnellen Informationsfluss – und somit auch die Weitergabe von Lernerfahrungen – plausibel.

Eine plastische Darstellung der Aufgaben eines EUSB liefert das Ratssekretariat selbst. Erstmals im Juni 2005 hat es ein Informationsblatt zu den Sonderbeauftragten veröffentlicht, um Journalisten und anderen interessierten Personen dieses außenpolitische Instrument sowie die dahinter stehenden Menschen näher zu bringen (*Secretariat* 2007). Darin heißt es, sie seien „eine Stimme und ein Gesicht“ der EU in bestimmten Ländern und Regionen.²⁵

Auch wenn ein Sonderbeauftragter als *außenpolitisches* Instrument primär gegenüber Dritten agiert, so kommt ihm doch im Rahmen der intergouvernemental organisierten und „versäulten“ europäischen Außenpolitik eine erhebliche interne Koordinierungsaufgabe zu. Entlang dieser Trennlinie von interner und externer Funktion zeigen sich sieben Aufgaben, die ein EU-Sonderbeauftragter erfüllen kann und die wiederum zu Lernprozessen beitragen können. In der Praxis gibt es natürlich vielfach Überlappungen zwischen diesen leicht idealtypischen Rollenzuschreibungen.

Drei interne Rollen

- Information und Analyse: Wenn ein Sonderbeauftragter für Drittstaaten „Gesicht und Stimme“ der EU ist, dann ist er zunächst einmal „Augen und Ohren“ für die EU selbst. Er verschafft der Union direkte Informationen über den Konflikt in seinem Verantwortungsbereich. Nicht nur gehen seine Erkundigungen oftmals über das hinaus, was normalerweise die bilateralen Botschaften in die EU-Hauptstädte berichten. Auch verfügt der Sonderbeauftragte im Falle der vier regionalen Mandate als einziger über die umfassende, regionale Perspektive, die nationalen Botschaftern fehlt.²⁶
- Koordinierung: Als Experte, der sich exklusiv um eine Region bzw. ein Land kümmert, fällt dem Sonderbeauftragten die Rolle zu, die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren und mit den Aktivitäten der Kommission abzustimmen. Dies gilt vor Ort selbst wie auch in Brüssel. Ziel ist es, eine größtmögliche Kohärenz europäischer Außenpolitik zu erreichen.²⁷

24 Auf Vorschlag des PSK bzw. des Hohen Vertreters kann ein EUSB auch den Ministerrat direkt unterrichten; dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen.

25 „EU Special Representatives support the work of High Representative Solana in the regions concerned. [...] They provide the EU with an active political presence in key countries and regions, where they are to a large extent a ‚voice‘ and a ‚face‘ of the EU and its policies“ (*Secretariat* 2007: 1).

26 Interview in Brüssel, 27.02.07.

27 Interview in Brüssel, 27.02.07; vgl. *Secretariat* (2007: 1).

- Politische Beratung: Über das bloße Beschaffen von Fakten hinausgehend gehört es zu den Aufgaben des EUSB, konkrete Politikvorschläge zu unterbreiten. Dies soll die Effektivität der GASP erhöhen.

Vier externe Rollen

- Repräsentation und Information: Entsprechend dem Diktum von „Gesicht und Stimme“ ist es die grundlegende Aufgabe der Sonderbeauftragten, die EU in einem bestimmten Land oder einer Region zu repräsentieren und über ihre Politik zu informieren. Während die Kommission mit ihren über 120 „Botschaften“ die Europäische Gemeinschaft (erste Säule) vertritt, kennt die Europäische Union keine solche Vertretung.²⁸ Die Sonderbeauftragten erhöhen somit die Sichtbarkeit der Union und ihrer gemeinsamen Außenpolitik.
- Beratung und Unterstützung: Je nach Mandat soll der Sonderbeauftragte auf die Konfliktparteien einwirken, sei es durch Beratung, Vermittlung oder die erleichternde Unterstützung (*facilitation*). Das Ziel ist es, der Politik der EU zu einer effektiven Umsetzung zu verhelfen und den Konflikt oder die Krise zu beenden.
- Zusammenarbeit mit Dritten: In allen neun Mandatsgebieten der Sonderbeauftragten ist die EU nur ein Akteur neben weiteren. Dies können einzelne Staaten (wie Russland und die USA oder die jeweiligen Nachbarländer) ebenso sein wie internationale Organisationen (allen voran die Vereinten Nationen, aber auch die Afrikanische Union oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Ziel ist es, diesen Institutionen gegenüber die EU als handelnden und relevanten Akteur darzustellen.
- Intervention: Zuletzt kann es zu den Aufgaben eines Sonderbeauftragten gehören, in den Konflikt einzugreifen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn im Missionsgebiet auch eine ESVP-Operation tätig ist.²⁹ In dieser Rolle nimmt der Sonderbeauftragte direkten Einfluss, um der Politik der EU Geltung zu verschaffen.

4. Veränderungen der institutionellen Routine

Im Folgenden wird anhand von Beispielen aus der Praxis seit 1996 dargestellt, wie sich die institutionelle Routine bei den EU-Sonderbeauftragten verändert hat. Der Überblick erfolgt entlang den eingangs beschriebenen drei Ebenen, wobei auch hier die Grenzen als fließend zu sehen sind. Schließlich kann eine organisatorische Veränderung auch prozedurale oder inhaltliche Konsequenzen haben und umgekehrt.

4.1 Auf organisatorischer Ebene

Eine regelrechte Wasserscheide in der Entwicklung der Sonderbeauftragten stellten die Ernennung des Hohen Vertreters 1999 und die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees 2001 dar. Hiermit begann der Aufbau eines echten außenpolitischen Systems.³⁰ In der Folge wurde auch die *Policy Unit* aufgebaut, um dem Ratssekretariat außenpolitische Expertise zu verschaffen.³¹ Mittlerweile wurde durch den Aufbau regio-

²⁸ Darüber hinaus verfügt lediglich der Ministerrat noch über zwei Repräsentanzen: in New York bei den Vereinten Nationen und in Genf bei den Vereinten Nationen bzw. der Welthandelsorganisation (WTO).

²⁹ Dies ist (bzw. war zu einem Zeitpunkt der Vergangenheit) in allen Einsatzgebieten bis auf Afghanistan, Moldau und Zentralasien der Fall.

³⁰ Mitarbeiter, die heute auf Seiten des Rates mit der GASP beschäftigt sind, sprechen von der „Zeit vor Solana“ als „dunkles Mittelalter“; Interview in Brüssel, 10.10.06.

³¹ Interviews in Brüssel, 27.02.07.

naler *task forces* innerhalb des Ratssekretariats eine *de facto*-Verschmelzung von Ratssekretariat, *Policy Unit* und EUSB-Mitarbeitern erreicht, was wiederum den Informationsfluss und die Kohärenz erhöhen soll.³² Außerdem wird bei der Auswahl der EUSB und ihrer Mitarbeiter darauf geachtet, dass diese Vorerfahrung nicht nur in der Krisenregion, sondern auch mit dem „Brüsseler Apparat“ haben. Dies erhöht die Anschlussfähigkeit der gelieferten Informationen.³³

In der Frage des Standorts eines EUSB hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass dieser entweder in Brüssel oder in der Region zu sein hat, dass es also keine von ihrem Heimatort aus operierenden „fliegenden EUSB“ mehr geben soll.³⁴ Verschiedene Mitarbeiter berichten von Erfahrungen, die für Brüssel als Hauptquartier sprechen, so z. B. eine höhere Akzeptanz des aus Brüssel entsandten EUSB durch die lokalen Autoritäten sowie geringere Reibungspunkte mit den Botschaftern der Mitgliedstaaten und dem Leiter der Kommissionsvertretung vor Ort.³⁵

Auch auf der Ebene des institutionellen Gedächtnisses sind Veränderungen zu verzeichnen. Mit dem Jahr 2003 wurde erstmals eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen der Mandate angestrebt.³⁶ Dies betrifft beispielsweise Beginn und Dauer eines Mandats sowie regelmäßige Berichte.³⁷ Die Vereinheitlichung betraf auch die verwendete Sprache, was eine nicht zu unterschätzende Vereinfachung für die Übersetzung in alle EU-Amtssprachen bedeutete.³⁸ Schließlich wurde im Jahr 2005 mit dem Aufbau einer *lessons learned*-Einheit begonnen und erstmals ein Treffen aller EUSB abgehalten, um Erfahrungen auszutauschen und die Zusammenarbeit mit den Brüsseler Institutionen sowie untereinander zu verbessern.³⁹

Schließlich hat es substantielle Änderungen auf budgetärer Seite gegeben. Die EUSB wurden zunächst aus dem Allgemeinen EU-Haushalt, der von der Europäischen Kommission verwaltet wird, finanziert.⁴⁰ Um der Mitsprache der Kommission zu entgehen, überführten die Mitgliedstaaten den Posten der Sonderbeauftragten im Jahr 2001 in den Verwaltungshaushalt des Ratssekretariats.⁴¹ Allerdings wurde schon bald deutlich, dass die dort vorhandenen Mittel nicht ausreichten. Eine politische Einigung mit der Kommission sorgte

32 Interview in Brüssel, 27.02.07.

33 Interview in Berlin, 23.10.06; so ist es kein Zufall, dass beispielsweise der EUSB für den Friedensprozess im Nahen Osten ein ehemaliger Leiter der Nahost-*task force* im Ratssekretariat ist.

34 In Einzelfällen (Südkaucasus, Moldau) haben Sonderbeauftragte von ihrem Heimatland aus gewirkt; politisch präferiert ist mittlerweile jedoch eine Arbeit von Brüssel aus (Interviews in Brüssel, 23.11.06 und 26.02.07).

35 Interviews in Brüssel, 10.10.06, 22.11.06 und 23.11.06. Mitunter macht allerdings das Mandat einen Hauptsitz vor Ort erforderlich, so im Falle von Bosnien-Herzegowina (wo der EUSB gleichzeitig den Posten des Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft bekleidet) und in Mazedonien (wo er gleichzeitig Leiter der EU-Kommissionsvertretung ist). Umgekehrt schließt ein regionales Mandat den festen Sitz in bloß einem Land geradezu aus.

36 Interview in Brüssel, 23.10.06 sowie Union (2006: 1).

37 Die Mandate werden nunmehr in der Regel für zwölf Monate, beginnend zum 1. Februar eines Jahres, erteilt. Ein erster Fortschrittsbericht ist vor Ende Juni fällig, ein umfangreicher Bericht zur Implementierung des Mandats vor Ende November; vgl. Union (2006: 1).

38 Interview in Brüssel, 23.10.06.

39 Interviews in Brüssel, 23.11.06 und 26.02.07. Die *lessons learned*-Treffen sollen ab 2007 regelmäßig alle sechs Monate stattfinden (Interview in Brüssel, 27.02.07).

40 Mitgliedstaaten oder EU-Institutionen, die Personal in den Stab des EUSB entsenden, sind für die Besoldung dieses abgeordneten Personals selbst verantwortlich (Union 2006: 9).

41 Tatsächlich ließen sich hierfür auch juristische Gründe finden, da seinerzeit umstritten war, ob es sich bei den EUSB primär um ein operatives (Gemeinsame Aktion) oder administratives Instrument (Einstellung von Personal) handelte (Interview in Brüssel, 22.11.06).

für die Rücküberführung des EUSB-Postens in den Allgemeinen Haushalt und die Erarbeitung der oben erwähnten vereinheitlichenden Richtlinien.⁴²

4.2 Auf prozeduraler Ebene

In engem Zusammenhang mit der Personalorganisation steht die Auswahl und Ernennung der EU-Sonderbeauftragten selbst. Vor der Vertragsreform von Amsterdam 1998 und der Einführung des Amtes des Hohen Vertreters 1999 wurden die Sonderbeauftragten ohne ein besonderes Verfahren direkt durch den Ministerrat ernannt.⁴³ Nach 1999 hat der Hohe Vertreter ein Vorschlagsrecht ausgeübt. Um die Personalauswahl transparenter zu machen, aber auch um den Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Vorauswahl zu sichern, wurde mit dem Verfassen der ersten Richtlinien 2004 ein mehrstufiges Verfahren eingeführt: Nach erfolgter Ausschreibung des Postens schlagen die Mitgliedstaaten ihre Kandidaten vor. Ein Auswahlgremium⁴⁴ führt Interviews mit den Kandidaten; der erfolgreiche Bewerber wird vom Hohen Vertreter dem PSK förmlich vorgeschlagen. Das PSK reicht den Vorschlag zur Ernennung an den Rat weiter.⁴⁵ Dieses Verfahren hat nach Aussagen von Beobachtern auch dazu geführt, die Qualität der Personalauswahl zu erhöhen.⁴⁶

Die Beratungs- und Entscheidungsprozesse haben naturgemäß durch die Einführung von Hohem Vertreter, *Policy Unit* und PSK eine erhebliche Veränderung erfahren. Die Sonderbeauftragten und ihre Mitarbeiterinnen sind nunmehr in der „Brüsseler Maschinerie“ aufgegangen – ganz im Gegensatz zu den Anfangsjahren.⁴⁷ Nicht nur die oben erwähnte Vereinheitlichung der Mandate mit ihren Berichtspflichten, sondern vor allem die fast tägliche Zusammenarbeit über die Organisationsgrenzen des Ratssekretariats hinweg haben zu immer engeren Abstimmungsprozessen geführt. Gleichzeitig schaffte dies jedoch auch Unklarheiten für Dritte (beispielsweise Kommissionsmitarbeiter), welche Person zu einem bestimmten Thema anzusprechen sei.⁴⁸ Hiervon abgesehen hat sich aber auch die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen der Kommission, die laut EU-Vertrag an der GASP „in vollem Umfang beteiligt“ sein soll (Art. 18 IV EUV), verbessert. So ist die Kommission durch den Leiter des Generaldirektorats A im PSK vertreten.⁴⁹ Auch haben die EUSB selbst ein Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit der Kommission, da diese doch oftmals über die wirtschaftlichen Instrumente verfügt, welche die Sonderbeauftragten als Anreize in ihre politischen Verhandlungen einbringen können.⁵⁰

Die engste Form der Verschränkung zwischen Rat und Kommission stellt schließlich das gemeinsame Mandat dar, wie es seit 2005 für Mazedonien gilt. Bei dieser als „Doppelhut“ bezeichneten Form ist der Sonderbeauftragte gleichzeitig auch Leiter der Kommissions-

42 Interview in Brüssel, 23.10.06.

43 Interview in Brüssel, 27.02.07.

44 Dieses Gremium ist vom PSK-Botschafter der Präsidentschaft, dem Generaldirektor für Außenwirtschaftsbeziehungen und politisch-militärische Fragen im Ratssekretariat und der Leiterin der *Policy Unit* besetzt (Interview in Berlin, 23.10.06).

45 Interview in Brüssel, 27.02.07; vgl. Union (2006: 3).

46 Interview in Brüssel, 27.02.07.

47 Damals noch ohne direkten Vorgesetzten, konnten die EUSB wie Minister agieren (Interview in Berlin, 23.10.06). Allerdings fehlte ihnen der ministerielle Unterbau und die Mitgliedstaaten betrachteten sie eher wie außerirdische Wesen (Interview in Brüssel, 27.02.07).

48 Interview in Brüssel, 27.02.07.

49 Interview in Brüssel, 23.03.07.

50 Interviews in Brüssel, 26.02.07 und 23.03.07.

vertretung in dem jeweiligen Land; er vereint also in seiner Person die EU-Außenpolitik der ersten und zweiten Säule.

4.3 Auf inhaltlicher Ebene

Die zuletzt erwähnte institutionelle Verzahnung zum „Doppelhut“ stellt über die damit verbundenen organisatorischen und prozeduralen Fragen auch eine substanzielle konzeptuelle Veränderung dar. Im Falle Mazedoniens bedeutete es den Übergang von Konfliktverhütung und Krisenmanagement zu einer Ausrichtung auf einen möglichen Beitritt des Landes zur EU. Eine ähnliche Perspektive wäre für den Fall gegeben, dass ein gemeinsames Mandat für den bestehenden EUSB in Bosnien-Herzegowina erteilt wird.⁵¹

Neben der Erweiterungspolitik haben die Sonderbeauftragten auch in anderen Bereichen zu einer inhaltlichen Fortentwicklung der institutionellen Routine beigetragen, so z. B. in der Europäischen Nachbarschaftspolitik.⁵² Die Arbeit der Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und für Moldau sowie für den Nahen Osten lieferte wichtige Impulse zur Politikformulierung, z. B. für die Länderstrategiepapiere der Kommission, in einem bis dato von EU-Seite wenig bestimmten Politikfeld.⁵³ Ähnliches gilt für die Politik des Rates über die unmittelbare Nachbarschaft hinaus. So wurde für Zentralasien eine regelmäßige inhaltliche Koordinierung dieser drei Sonderbeauftragten ins Leben gerufen.⁵⁴

Außerdem hat das Einfügen der EUSB in die Befehlskette von ESVP-Missionen auch zu einer Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit geführt.⁵⁵ Dies ist von großer Bedeutung für einen Akteur wie die Europäische Union, der seine außenpolitische Identität auf einem breiten Spektrum von Instrumenten aufbaut, unter denen das militärische nur eines ist und in Verbindung mit anderen Instrumenten angewendet werden soll.⁵⁶ Diese Änderungen der institutionellen Routine zielen auf die Erhöhung außenpolitischer Kohärenz, eines der Hauptanliegen der EU-Sicherheitsstrategie.⁵⁷

Auch das Aufgabenspektrum der Sonderbeauftragten wurde stetig erweitert. Die ersten Mandate 1996 beschränkten sich noch auf eine Kontaktaufnahme mit den Konfliktparteien und bereits involvierten Drittparteien sowie das Anbieten von Ratschlägen und Gu-

51 Interviews in Brüssel, 22.11.06 und 27.02.07. Auch für einen möglichen EUSB in Kosovo ist dieses Modell im Gespräch.

52 Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist Teil der Außenbeziehungen der Gemeinschaft und deckt diejenigen Länder Osteuropas, des Südkaukasus' und des südlichen Mittelmeerraums ab, die keine Beitrittsperspektive haben; für einen Überblick siehe *Commission* (2004).

53 Der erste Sonderbeauftragte für den Südkaukasus, der finnische Diplomat Heikki Talvitie, wurde im Juli 2003, noch vor der georgischen „Rosenrevolution“ vom November des Jahres, ernannt; die im März 2003 verabschiedete Kommunikation der Kommission zur Nachbarschaftspolitik („*Wider Europe*“) schloss in einer Fußnote die drei Länder des Südkaukasus noch von einer Einbeziehung in die neue Politik aus. Siehe Coppieters (2003: 159, 168).

54 Interview in Brüssel, 12.10.06.

55 Interview in Brüssel, 15.09.06.

56 Vgl. entsprechende Passagen der Sicherheitsstrategie: „Im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten“ und „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen“ (*Council* 2003: 9 und 13).

57 *Council* (2003: 15). Art. 3 EUV überträgt Rat und Kommission die Verantwortung für die Kohärenz der gesamten Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik; die besondere Rolle der EUSB hierbei wurde auch in den Diskussionen zum Verfassungsvertrag aufgegriffen (Interview in Berlin, 23.10.06).

ten Diensten. Die folgenden Mandate für Afghanistan und Mazedonien (2001) sahen bereits eine aktivere Rolle vor, beispielsweise bei der Überwachung der Einhaltung von Friedensabkommen (Durchführung von Wahlen, Minderheitenrechte und vieles mehr) in den beiden Ländern. Ab 2003 führte die zunehmende Anzahl von zivilen (Rechtsstaats- oder Grenzschutzmissionen) und militärischen ESVP-Operationen dazu, dass der EUSB als oberste politische Instanz vor Ort direkt in die Befehlskette eingebunden wurde.⁵⁸

Über diese funktionale Erweiterung hinaus hat im Laufe von zehn Jahren eine beachtliche geographische Ausweitung der Arbeit der Sonderbeauftragten stattgefunden. Die nunmehr neun Mandate decken die wesentlichen krisenhaften Interessensphären der EU ab. Der Hohe Vertreter, Javier Solana, formulierte dies im Sommer 2005 folgendermaßen:

„The list of where we have EUSRs is, in part, also list of where our foreign and security policy priorities lie: the Balkans, the Middle East Peace Process, Afghanistan, the southern Caucasus, Moldova and the African Great Lakes. I am pleased that we have this network of EUSRs, present on the ground, in most of the conflict regions that matter most directly to the EU.“⁵⁹

Die genannten Beispiele unterstreichen, wie sehr sich die institutionelle Routine im Umfeld der EU-Sonderbeauftragten verändert hat. Inwieweit dieser Wandel mit Lernprozessen einerseits und außenpolitischem Wandel andererseits in Verbindung steht, beleuchtet der letzte Abschnitt.

5. Lernen und Reform: Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Artikel hat zum Ziel, institutionellen und politischen Wandel mit zu Grunde liegenden Lernerfahrungen zu begründen. Zunächst wurde der in der Politikwissenschaft vernachlässigte Ansatz institutionellen Lernens präsentiert. Darauf wurden die EU-Sonderbeauftragten und ihre unterschiedlichen internen und externen Funktionen dargestellt. Danach wurde untersucht, inwiefern sich die institutionelle Routine bei den Sonderbeauftragten in ihren unterschiedlichen Dimensionen verändert hat. Abschließend gilt es, die zwei Eingangsfragen zu beantworten: Welche Lernvorgänge lassen sich bei den EU-Sonderbeauftragten ausmachen? Und welchen Einfluss hatten diese auf den Wandel der übergeordneten Europäischen Außenpolitik?

Zur Beantwortung der ersten Frage werden zunächst die herausgearbeiteten Veränderungen der institutionellen Routine in Verbindung mit den drei generischen Lernmechanismen gebracht: Im Informationsmodell versorgt der Sonderbeauftragte die EU mit (neuem) Wissen über die Krisenregion; das Imitationsmodell stellt dar, wie die EU das außenpolitische Instrument des Sonderbeauftragten selbst durch Kopieren weiter entwickelt hat; und das Innovationsmodell erlaubt dem Sonderbeauftragten, bestimmte Politiken auszuprobieren, bzw. ermöglicht es der EU, institutionelle Arrangements vorweg zu nehmen, die später die Union als Ganzes erreichen sollten.

Der Informationsmechanismus als grundlegende Rolle der Sonderbeauftragten wirkte vor allem bei der Veränderung der inhaltlichen Dimension institutioneller Routine. Die Bedeutung dieser Informationen wird auch dadurch deutlich, dass die Einschätzung eines EUSB auf zwei Wegen in die 27 EU-Hauptstädte gelangt: Über die PSK-Botschafter in Brüssel,

58 Die Mandate der Sonderbeauftragten können auf der Webseite des Rates abgerufen werden: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=263&lang=DE&mode=g.

59 Solana (2005a: 2); zum Zeitpunkt dieser Bemerkung waren die Sonderbeauftragten für Zentralasien und den Sudan noch nicht ernannt.

denen er Bericht erstattet, und durch die EU-Botschafter vor Ort, die er in einem Debriefing über seine Gespräche informiert.⁶⁰ Vor allem Mitgliedstaaten, die über keine eigenen Botschaften in der Region verfügen, sind fast ausschließlich auf die Information durch den Sonderbeauftragten angewiesen.⁶¹ Auf der Grundlage ihrer Berichte konnte somit die Qualität von Politikentscheidungen verbessert werden.⁶²

Ein Teil der Lernerfahrung liegt auch beim Hohen Vertreter selber: Bei seinem Amtsantritt 1999 nur wenig von dem Nutzen der beiden existierenden Sonderbeauftragten überzeugt, erkannte er mit dem Anstieg seiner eigenen Aufgaben auch zunehmend deren Wert als seine Stellvertreter in und Informationslieferant aus diversen Krisenregionen.⁶³ Wie oben gezeigt hat Solana die EUSB zunehmend an der Ausarbeitung von Politikinhalten beteiligt.

Das Imitationslernen hat hingegen primär auf organisatorischer und prozeduraler Ebene seine Wirkung entfaltet. Bei der Fortentwicklung des Instruments der EU-Sonderbeauftragten selbst haben die Verantwortlichen in Brüssel nach vergleichbaren Fällen gesucht, von denen sie lernen könnten. Sie haben – nicht ganz zufällig, da die meisten Beschäftigten in der *Policy Unit* und in den EUSB-Teams aus den diplomatischen Diensten der Mitglieder stammen – in erster Linie bei den nationalen Außenministerien kopiert. Dies gilt für die Berichtswege, auf denen der Hohe Vertreter gleich einem Minister durch sein Ministerium informiert werden soll, und auch für die Bildung von task forces oder die *lessons learned*-Treffen aller Sonderbeauftragten, die den nationalen Botschafterkonferenzen entsprechen.⁶⁴

Verschiedene Formen des Innovationslernens erfolgten ebenfalls hauptsächlich in der organisatorischen und prozeduralen Dimension. In der Frage des Standorts eines Sonderbeauftragten haben sich über die Jahre die Vor- und Nachteile der drei Modelle (in Brüssel, vor Ort oder „flying“) gezeigt. Ein Ausprobieren hat auch mit Blick auf die Prozesse innerhalb der EU stattgefunden. Hier hat sich bei den EUSB und ihren Teams die Ansicht durchgesetzt, dass man die Nützlichkeit des Instruments gegenüber den Mitgliedstaaten verdeutlichen müsse, beispielsweise durch Informationen oder Kontakte, welche viele (kleinere) Mitgliedstaaten sonst nicht hätten. Dies beinhaltet auch die Darstellung der Arbeit der EU gegenüber den nationalen Medien, um so die Glaubwürdigkeit der Union als außenpolitischem Akteur zu erhöhen – ein weiteres Feld, das die EUSB auf eigene Initiative zunehmend selber bestellt haben.⁶⁵

Auch auf der inhaltlichen Ebene verfolgte die EU bisweilen einen *learning by doing*-Ansatz, beispielsweise wenn sie zu Beginn eines Mandats noch über keine detaillierte Strategie gegenüber der Region bzw. dem Land verfügte. Dies gilt natürlich für die Anfangsjahre der EUSB, als die Europäische Außenpolitik insgesamt noch wenig entwickelt war, aber auch

60 Aus Sicht der Sonderbeauftragten scheinen der bilaterale Botschafter im Einsatzland und der PSK-Botschafter in Brüssel desselben Mitgliedstaates in „zwei Welten“ zu agieren, obwohl sie prinzipiell die gleichen Interessen mit Bezug auf den Konfliktgegenstand vertreten müssten. Auch deshalb ist es bedeutend, dass der EUSB auf mindestens zwei Kanälen seine Einschätzungen an die Hauptstädte der Mitgliedstaaten übermittelt (Interviews in Brüssel, 26. und 27.02.07).

61 Interview in Brüssel, 27.02.07.

62 Interview in Brüssel, 27.02.07.

63 Interview in Brüssel, 22.11.06.

64 Interviews in Brüssel, 27.02.07.

65 Z. B. indem eine Person mit Presseaufgaben betraut wurde; Interview in Brüssel, 27.02.07.

für Mandate der jüngeren Zeit. Die geschilderten Fälle wie Südkaukasus und Moldau sind eher die Regel als die Ausnahme.⁶⁶

Eine echte praktische Innovation stellt der „Doppelhut“ des Sonderbeauftragten in Mazedonien dar. Die Zusammenlegung von erster und zweiter Säule in einer Person wird oftmals als Vorwegnahme des im Verfassungsvertrag vorgeschlagenen EU-Außenministers verstanden,⁶⁷ auch wenn für die ursprüngliche Einrichtung dieses doppelten Mandats primär pragmatische Gründe sprachen: das einheitliche Auftreten der EU, eine kohärentere Politik sowie die Tatsache, dass dann nicht mehr ein EU-Repräsentant gegen den anderen ausgespielt werden könne.

Die folgende Übersicht zeigt noch einmal die hauptsächlichen Lernformen auf, welche auf den verschiedenen Ebenen der institutionellen Routine eine Veränderung bewirken, und illustriert dies mit einzelnen der erwähnten Reformschritte.

| Hauptsächliche Lernform | Institutionelle Routine | Reformbeispiele |
|--------------------------|-------------------------|--|
| Imitation, Innovation | Organisatorische Ebene | Verbindung von Arbeitseinheiten, Standort des EUSB, Vereinheitlichung der Berichtswege |
| Imitation, Innovation | Prozedurale Ebene | Auswahl der EUSB, Zusammenarbeit mit der Kommission |
| Information (Innovation) | Inhaltliche Ebene | Europäische Nachbarschaftspolitik, Regionale und funktionale Ausweitung, Einführung des „Doppelhuts“ |

Tabelle 1: Lernformen und Reformbeispiele

Abschließend stellt sich die Frage, ob die Veränderung der institutionellen Routine auch einen institutionellen oder politischen Wandel in der Außenpolitik verursacht hat. Umfassend kann diese Frage erst in der geplanten Hauptuntersuchung beantwortet werden, doch ermöglicht diese Voruntersuchung bereits erste Rückschlüsse. Die Veränderung der organisatorischen und prozeduralen Routine hat dafür gesorgt, dass ein institutioneller Wandel hin zu einem „EU-Außenministerium“ begonnen hat. Ohne eine politische Entscheidung (in Form einer Vertragsänderung) wird dies zwar nicht zu sichtbarem Wandel führen, doch bleibt der Beginn eines unterschweligen, internen Prozesses beachtlich.

Interessant ist dabei vor allem, dass die mitgliedstaatlichen diplomatischen Dienste das primäre Imitationsobjekt darstellen. Dies erscheint aus Sicht der beschäftigten Mitarbeiter plausibel, es widerspricht aber dem angenommenen nationalen Interesse mancher Mitgliedstaaten, für welche die EU gerade keinen Staat darstellen soll – und die deshalb schon der Bezeichnung eines EU-Außenministers, geschweige denn seinen möglichen Kompetenzen

66 Interview in Brüssel, 27.02.07.

67 Interview in Brüssel, 27.02.07. Ähnlich sehen viele Mitarbeiter in Ratssekretariat, Policy Unit und EUSB-Teams ihre Arbeit auch nach den ablehnenden Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 als Vorläufer bzw. Versuchsgelände für den geplanten Europäischen Auswärtigen Dienst. Wegen dieser symbolischen Funktion mit Blick auf die Verfassung wird eine Verbreitung dieses Modells, die (vehement) vom Europäischen Parlament und (etwas vorsichtiger) von der Kommission gefordert wird, von manchen Mitgliedstaaten abgelehnt (Interviews in Brüssel, 27.02.07).

kritisch gegenüber stehen.⁶⁸ Insofern verspricht eine vertiefte Untersuchung von Lernprozessen, Auskunft zu geben über das Verhältnis der individuellen Einstellung nationaler Diplomaten im EU-Dienst zu den offiziellen außenpolitischen Positionen ihres Staates.

Das inkrementelle Überwinden der durch die Säulenstruktur der EU auferlegten Trennung zwischen gemeinschaftlichen Außenbeziehungen (Relex) und intergouvernementaler Außenpolitik (GASP) ist ein Hauptfeld des Innovationslernens. Gleichzeitig prallen hier das Interesse der nationalen Regierungen an Souveränität und das Bestreben vieler in die GASP-Bürokratie entsandten Diplomaten an pragmatischen, lösungsorientierten Arrangements mit der Kommission aufeinander. Die Sonderbeauftragten tragen durch die Verbindung von interner Koordinierungsrolle und externer Repräsentationsrolle zu einer einheitlicheren Außenpolitik bei. Dieser Prozess hat zur Einführung des „Doppelhut“-Mandats geführt, das eine Form des institutionellen wie auch des politischen Wandels darstellt. Lerntheorien können helfen zu erklären, warum auf der Ebene der bürokratischen Routine solche Fortschritte möglich sind, die in der politischen Diskussion unerreichbar scheinen.

Schließlich lässt sich auch ein Auswirken der veränderten inhaltlichen Routine auf politischen Wandel ausmachen, wie es die Beratungs- und Vorschlagsrolle der Sonderbeauftragten vorsieht. Allerdings kommt Wandel bisher weniger in Form von Politikveränderung vor als bei der Entwicklung neuer Politikbereiche wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Die Ernennung des Sonderbeauftragten für den Südkaukasus war Ausdruck der aktiveren Rolle, die der Rat in der Region einnehmen wollte, und mitursächlich dafür, dass die Nachbarschaftspolitik um die Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien erweitert wurde (vgl. Lynch 2003: 172).

Die interne Koordinierung der Sonderbeauftragten für Afghanistan, den Südkaukasus und für Zentralasien hat wesentlich zur Formulierung der EU-Zentralasienstrategie im Frühjahr 2007 beigetragen. Die konkreten Vorschläge der jeweiligen EUSB haben zur Einrichtung von Rechtsstaats- bzw. Grenzüberwachungsmissionen beispielsweise in Georgien, Moldau und den palästinensischen Gebieten geführt.⁶⁹ Darüber hinaus ist aber auch die funktionale Rolle bedeutend, mit welcher die EUSB das Spektrum außenpolitischer Instrumente der EU erweitern. Sie tragen so dazu bei, dass die EU als ganzheitlicher außenpolitischer Akteur auftreten kann.

Diese Untersuchungsergebnisse legen nahe, dass die „Lehren“ in der EU-Außenpolitik nicht bloß rhetorisches Stilmittel sind, sondern ein Lernen tatsächlich stattfindet – wenn gleich kleinteiliger und nicht so plakativ-abstrakt, wie dies verschiedene Politikerreden nahe legen.⁷⁰ Lernprozessen wie Information, Imitation und Innovation kommt also eine Funktion zu, die von anderen Theorieansätzen nicht erfasst und daher unterschätzt wird. Im eingangs beschriebenen Sinne von Reform kann Lernen also die Grundlage für die Veränderung politischer Programme oder institutioneller Strukturen darstellen. Die EU-Sonderbeauftragten erscheinen als ein geeignetes Untersuchungsfeld für eine vertiefte Analyse von institutionellen Lernprozessen in der EU-Außenpolitik. Ein Ansatz, der es versteht, die individuelle (kognitive) mit der institutionellen (bürokratischen) Ebene zu verbinden,

68 Vgl. die Position des Vereinigten Königreichs in der Konventsdebatte, dargestellt in Oliver (2003: 7). Hier würde man also eher ein Lernen von zwischenstaatlichen Institutionen wie den Vereinten Nationen erwarten.

69 Interview in Berlin, 23.10.06.

70 Hiermit wird keine Feststellung darüber getroffen, ob dieses Lernen *per se* gut oder auch nur ausreichend mit Blick auf wünschbare Politikergebnisse ist.

könnte diese zusätzliche Erkenntnis liefern und würde so eine Bereicherung der Debatte zur Europäischen Außenpolitik darstellen.

Literatur

- Argyris, Chris 1992: On Organisational Learning, Cambridge.
- Böhlting, Kathrin 2002: Learning from Environmental Actors about Environmental Developments: The Case of International Organizations, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (FS II 02-110), Berlin.
- Breslauer, George B. 1991: What Have We Learned about Learning? in: Ders./Tetlock, Philip E. (Hrsg.): Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy, Boulder, CO.
- Breslauer, George B./Tetlock, Philip E. 1991: Introduction, in: Dies. (Hrsg.): Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy, Boulder, CO.
- Carlsnaes, Walter/Sjursen, Helene/White, Brian (Hrsg.) 2004: Contemporary European Foreign Policy, London.
- Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization 55: 3, 553–588.
- Checkel, Jeffrey T. 2005: International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework, in: International Organization 59: 4, 801–826.
- Commission, European 2004: Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy Strategy Paper. COM (2004) 373 Final, Brussels.
- Coppieters, Bruno 2003: An EU Special Representative to a new periphery, in: Lynch, Dov (Hrsg.), The South Caucasus: a Challenge for the EU (Chaillot Paper 65), European Union Institute for Security Studies, Paris, 159–170.
- Council, European 2003: European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World, Brussels.
- Cyert, Richard/March, James G. 1963: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, NJ.
- Dierkes, Meinolf/Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Nonaka, Ikujiro 2001: Handbook of Organizational Learning and Knowledge, Oxford.
- Dolowitz, David P./Marsh, David 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance 13: 1, 5–23.
- Etheredge, Lloyd S. 1981: Government Learning: An Overview, in: Long, Samuel L. (Hrsg.): Handbook of Political Behavior, New York, NY, 73–161.
- Haas, Ernst B. 1958: The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950–1957, London.
- Haas, Ernst B. 1990: When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations, Berkeley, CA.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: Ders. (Hrsg.): Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Columbia, SC.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain, in: Comparative Politics 25: 3, 275–296.
- Hecló, Hugh 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance, New Haven, CT.
- Hedberg, Bo L./Wolff, Rolf 2001: Organizing, Learning, and Strategizing: From Construction to Discovery, in: Dierkes, Meinolf/Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Nonaka, Ikujiro (Hrsg.): Handbook of Organizational Learning and Knowledge, Oxford, 535–556.
- Hill, Christopher 1993: The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role, in: Journal of Common Market Studies 31: 3, 305–328.
- Hoffmann, Stanley 2000: Towards a Common European Foreign and Security Policy?, in: Journal of Common Market Studies 38: 2, 189–198.

- Knopf, Jeffrey W.* 2003: The importance of international learning, in: *Review of International Studies* 29: 2, 185–207.
- LaPalombara, Joseph* 2001: The Underestimated Contributions of Political Science to Organizational Learning, in: Dierkes, Meinolf/Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Nonaka, Ikujiro (Hrsg.): *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, 137–161.
- Larsen, Henrik* 1997: *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe*, London.
- Levitt, Barbara/March, James G.* 1988: Organizational Learning, in: *Annual Review of Sociology* 14, 319–340.
- Levy, Jack S.* 1994: Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield, in: *International Organization* 48: 2, 279–312.
- Lewis, Jeffrey* 2005: The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union, in: *International Organization* 59: 4, 937–971.
- Lynch, Dov* 2003: The EU: towards a strategy, in: Ders. (Hrsg.), *The South Caucasus: a challenge for the EU* (Chaillot Paper 65), European Union Institute for Security Studies, Paris, 171–91.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1976: Organizational learning and the ambiguity of the past, in: Dies. (Hrsg.): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, 54–68.
- Mearsheimer, John* 1995: The False Promise of Institutions, in: *International Security* 19: 3, 5–49.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473–524.
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.) 1998: *Lexikon der Politik: Politische Begriffe*, Bd. 7, München.
- Nye, Joseph S.* 1987: Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes, in: *International Organization* 41: 3, 371–402.
- Oliver, Tim L.* 2003: National Report Great Britain (London School of Economics), in: CFSP Watch 1.
- Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang* 1989: *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?*, Bonn.
- Rose, Richard* 1993: *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, NJ.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.* 1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO.
- Schmitter, Philipp C.* 2004: Neo-Neofunctionalism: Déjà vu, all over again?, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford, 45–74.
- Secretariat, EU Council* 2007: *EU Special Representatives (EUSRs): A Voice and Face of the EU in Crucial Areas*, Brüssel.
- Senge, Peter M.* 1990: *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, London.
- Smith, Michael E.* 2004: *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge.
- Solana, Javier* 2005a: Seminar with EU Special Representatives: Opening Remarks, Brussels, 29 June 2005 (S239/05).
- Solana, Javier* 2005b: Dayton @ 10: Drawing Lessons From the Past. Policy Dialogue, Brussels, 25 November 2005 (S382/05).
- Stein, Janice Gross* 1994: Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner, in: *International Organization* 48: 2, 155–184.
- Stern, Eric* 1997: Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5: 2, 69–86.
- Tetlock, Philip E.* 1991: Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept, in: Breslauer, George/Ders. (Hrsg.): *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*, Boulder, CO.
- Tonra, Ben* 2001: *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot.
- Union, Council of the European* 2006: Guidelines on Appointment, Mandate and Financing of EU Special Representatives, Brussels, 21.3.2006: 7223/1/06 (REV 1).

- Varwick, Johannes* (Hrsg.) 2006: Die Reform der Vereinten Nationen: Bilanz und Perspektiven, Berlin.
- Wallace, William* 2005: Foreign and Security Policy: The Painful Path from Shadow to Substance, in: Wallace, Helen/Ders./Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, 429–456.
- White, Brian* 2001: Understanding European Foreign Policy, Houndmills.