

The EEAS and the Challenges of Multilateral Diplomacy

by Jorgensen, · Language: DE

Summary by booksummaryai.com — <https://booksummaryai.com/country/de/the-eeas-and-the-challenges-of-multilateral-diplomacy-zusammenfassung>

Summary

In 60 Sekunden

Der Vertrag von Lissabon bescherte der EU einen diplomatischen Dienst, und Knud Erik Jørgensen fragt, ob dieser tatsächlich multilaterale Diplomatie betreiben kann. Der EAD ist ein Hybridwesen: teilweise Kommission, teilweise Rat, teilweise abgeordnete Beamte der Mitgliedstaaten, mit einer Hohen Vertreterin, die in drei Institutionen zugleich sitzt. Jørgensen zeichnet die Spannungsfelder nach – zwischen Kohärenz und Repräsentation, zwischen Brüssel und den Delegationen, zwischen Ambition und Budget. Sein Urteil: Der EAD ist ein realer Akteur mit realen Beschränkungen, und seine Zukunft hängt von Entscheidungen ab, die die Mitgliedstaaten immer wieder vertagen.

Warum es sich lohnt

Wenn dich interessiert, wie die EU zur Welt spricht – ob beim Klima, beim Handel, bei Sanktionen oder im Krieg –, dann ist das hier die Anatomie ihrer Stimme. Jørgensen verbindet IB-Theorie mit institutionellen Details, sodass du sowohl die Maschinerie als auch ihre Bedeutung siehst. Lies es, wenn du Diplomatie erforschst, in oder um Brüssel arbeitest oder verstehen willst, warum „Europa mit einer Stimme sprechen“ schwieriger ist, als es klingt.

Die Kernideen

Ein Außenministerium, geboren aus einem Vertragskompromiss

Lissabon, 2009. Der Vertrag schafft einen Hohen Vertreter und einen Europäischen Auswärtigen Dienst, und Brüssel beginnt mit dem Aufbau. Catherine Ashton übernimmt den Posten, und der EAD öffnet 2011 seine Türen. Der Dienst wird zusammengebaut aus den externen Beziehungs-Mitarbeitern der Kommission, den Beamten des Rates und den von den Mitgliedstaaten abgeordneten Diplomaten. Jørgensen behandelt das als lebendes Experiment: ein diplomatischer Dienst ohne einzelnen Staat dahinter, der einem Hohen Vertreter antwortet, der auch Vizepräsident der Kommission ist und den Rat für Auswärtige Angelegenheiten leitet.

Der EAD ist kein Außenministerium eines Staates und wird es nie sein, aber er ist mehr als ein Koordinierungsbüro. Sein hybrides Design war der Preis dafür, dass Lissabon überhaupt zustande kam: Die Kommissions-Mitarbeiter brachten Entwicklungs- und Handelsverbindungen

mit, die Ratsbeamten brachten die politisch-militärische Arbeit, und die nationalen Diplomaten brachten Netzwerke. Diese Mischung ist seine Stärke und seine chronische Kopfschmerzquelle, weil jeder Teil einem anderen Herrn antwortet und sich an eine andere institutionelle Kultur erinnert.

Probier es aus: Wähle diese Woche eine EU-Außenpolitikakte aus – sagen wir, Sanktionen gegen ein bestimmtes Land – und verfolge, welche Institution sie führt. Du wirst schnell das Multi-Akteur-System in Aktion sehen.

Multilaterale Diplomatie ist der ganze Existenzgrund des EAD

Jørgensen setzt die konzeptionelle Bühne: Multilaterale Diplomatie ist Diplomatie, die zwischen drei oder mehr Staaten durch ständige Institutionen geführt wird, und die EU ist selbst ein Produkt davon. Die eigene Geschichte der Union – Kohle und Stahl, der Binnenmarkt, die Erweiterung – ist eine Geschichte von Staaten, die Souveränität in stehenden Organisationen bündeln. Nun muss der EAD dasselbe Terrain nach außen bearbeiten: das UN-System, die WTO, Klimaregime, regionale Organisationen. Die Wette des Buches ist, dass man den Dienst nicht verstehen kann, ohne das multilaterale Feld zu verstehen, in dem er sich bewegt.

Die meisten Lehrbücher behandeln multilaterale Diplomatie als Rahmen; Jørgensen behandelt sie als Fertigkeitsset. In einer Generalversammlung mit 193 Mitgliedern zu verhandeln, in einem G20-Kommuniqué und in einem technischen Normungsgremium verlangt jeweils unterschiedliches Handwerk. Die Überraschung ist, wie viel der täglichen Arbeit des EAD nicht bilaterale Staatskunst ist, sondern Ausschussdiplomatie – Vorsitzen, Entwerfen, Koalitionsbildung –, wo die EU oft als eine unter vielen spricht statt als Großmacht.

Probier es aus: Lies eine Resolution des UN-Sicherheitsrats zu einem EU-relevanten Konflikt und notiere, welche Absätze die EU plausibel geprägt haben könnte. Frage dann, wem diese Akte in Brüssel gehört.

Das Kohärenzrätsel: eine Stimme, viele Mänder

Die zentrale Spannung des Buches kommt früh: Kohärenz. Die EU will mit einer Stimme sprechen, doch ihr externes Handeln ist aufgeteilt zwischen dem EAD, den Generaldirektionen der Kommission, dem Rat und 27 Außenministerien der Mitgliedstaaten. Jørgensen unterscheidet vertikale Kohärenz (Brüssel zu den Mitgliedstaaten) von horizontaler Kohärenz (über EU-Politiken hinweg – Handel, Entwicklung, Sicherheit) und zeigt, wie die Hohe Vertreterin an der Kreuzung sitzt. Ashtons Doppelhut-Rolle wurde genau entworfen, um diese Nähte zusammenzufügen.

Kohärenz klingt wie eine technische Tugend, aber sie ist wirklich eine politische Frage: wessen Prioritäten gewinnen, wenn Handelspolitik und Menschenrechtspolitik in verschiedene Richtungen zeigen? Die Lissabon-Architektur antwortet, indem sie einer Person drei Hüte gibt – Hohe Vertreterin, Kommissionsvizepräsidentin, Ratsvorsitz –, was die Koordinierung konzentriert, aber auch die Rechenschaftspflicht dünn verteilt. Wenn es gut läuft, richten sich die

Hüfte aus; wenn nicht, kann jeder behaupten, die Institution eines anderen sei schuld.

Probier es aus: Wenn du das nächste Mal eine EU-Erklärung zu einer Krise liest, zähle, wie viele Institutionen zitiert oder signalisiert werden. Die Nähte sind meist im ersten Absatz sichtbar.

Delegationen: Botschaften ohne Staat

Lissabon hat nicht nur eine Zentrale geschaffen; es hat die Außenbeziehungsstellen der Kommission zu EU-Delegationen aufgewertet, die die Union formell vertreten – nicht nur die Kommission – in Drittländern. Jørgensen führt durch, was das in der Praxis bedeutet: Delegationen sprechen jetzt für die EU in den Hauptstädten der Gastländer, berichten über Politik und Sicherheit und koordinieren die Botschaften der Mitgliedstaaten, wo die Verträge es erlauben. Die Änderung hat verfassungsartige Züge: Zum ersten Mal betreut ein nichtstaatlicher Akteur etwas, das wie ein diplomatisches Netzwerk aussieht.

Die Delegationen sind der Ort, an dem der EADS aufhört, eine Papierkonstruktion zu sein, und zur Präsenz wird. Aber Präsenz bringt die klassischen Botschaftsdilemmata mit sich – ehrlich berichten, Beziehungen zur Gastregierung managen, Bürger bedienen – ohne das klassische Botschaftswerkzeug von konsularischem Schutz oder einem nationalen Interesse, auf das man zurückfallen kann. Das 'Interesse' der EU ist ein verhandeltes Kompositum, also verbringen die Leiter der Delegationen echte Energie auf interne Abstimmung, bevor sie sich der Gastregierung stellen.

Probier es aus: Finde die EU-Delegation in einem Land, das du kennst, und vergleiche ihre öffentliche Produktion mit der Botschaft des größten Mitgliedstaats dort. Die Arbeitsteilung – und die Lücken – werden offensichtlich sein.

Abgeordnet oder ständiges Personal: Wer besetzt den Dienst?

Personal ist der Ort, an dem die Hybridnatur zuschlägt. Der EADS verbindet ständige Beamte – meist aus Kommission und Rat – mit von Mitgliedstaaten abgeordneten Diplomaten, und die beiden Gruppen leben unter unterschiedlichen Karriere-logiken. Ständiges Personal baut institutionelles Gedächtnis auf; Abgeordnete bringen nationale Expertise und Netzwerke mit, kehren aber nach ihren Posten nach Hause zurück. Jørgensen zeigt, wie Rekrutierung, Beförderung und geografische Balance zu Schlachtfeldern wurden, wobei Mitgliedstaaten auf Quoten achten und Beamte auf Leistung achten.

Jeder diplomatische Dienst stellt die Frage, wer dazugehört; der EADS stellt sie öffentlich, weil seine Legitimität davon abhängt, dass sich die Mitgliedstaaten als Eigentümer fühlen. Das Abordnungssystem kauft nationale Zustimmung auf Kosten der Kontinuität, während der ständige Korps Kontinuität auf Kosten des Aussehens als Kommissionsanhang kauft. Keine Lösung ist stabil, und das Buch deutet an, dass die Balance mit jeder Erweiterung und jeder Vertragsüberprüfung neu verhandelt wird.

Probier es aus: Wenn du in einer internationalen Organisation arbeitest, prüfe die Mischung aus abgeordnetem und ständigen Personal deines eigenen Teams: Wo geht Wissen verloren, wenn Rotationen stattfinden?

Die EU in den Vereinten Nationen: Diplomatie eines Halbmitglieds

New York ist der Bewährungsprobe. Nach Lissabon suchte die EU einen erweiterten Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung, und 2011 gewährte die Versammlung ihn – im selben Jahr, in dem der EADS eröffnet wurde. Jørgensen nutzt die Episode, um zu zeigen, wie multilaterale Diplomatie für einen Nichtstaat aussieht: Die EU kann sprechen, aber nicht abstimmen; sie kann Dokumente verteilen, aber sich nicht für die meisten Gremien bewerben. Mitgliedstaaten besetzen weiterhin die Sitze, die zählen, und die Aufgabe der EU ist es, ihre Stimmen zu koordinieren, statt eigene abzugeben.

Die UN-Episode erfasst die strukturelle Bedingung des EADS: Einfluss ohne Staatlichkeit. Der erweiterte Beobachterstatus war ein echter Gewinn – Rederechte in der Generalversammlung waren ein diplomatischer Erfolg nach Widerstand von einigen Mitgliedstaaten –, aber er unterstrich auch die Grenze. Die Macht der EU in New York fließt durch Koordinierung zwischen ihren 27 Delegationen, was bedeutet, dass das echte Produkt des EADS oft Einvernehmen unter Mitgliedstaaten ist, nicht die eigene Stimme der Union.

Probier es aus: Lies die Sprechpunkte der EU zu einer aktuellen Debatte der Generalversammlung und vergleiche sie mit der nationalen Erklärung eines Mitgliedstaats. Die Überschneidung zeigt dir, wie die Koordinierung läuft.

Krisenmanagement: Wo der EADS auf harte Macht trifft

Das Buch wendet sich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu, wo der EADS die militärischen und zivilen Krisenmanagementstrukturen des Rates geerbt hat. Jørgensen beschreibt den Apparat – das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, den Militärausschuss, die Krisenmanagementstrukturen, die jetzt unter der Hohen Vertreterin stehen – und die Lücke zwischen den Ambitionen der EU, als Sicherheitsakteur zu handeln, und den Instrumenten, die Mitgliedstaaten tatsächlich bereitstellen. Operationen hängen von nationalen Beiträgen ab, also plant der EADS, was die Hauptstädte zustimmen müssen zu liefern.

Krisenmanagement legt den Unterschied offen zwischen einem diplomatischen Dienst haben und eine Verteidigungspolitik haben. Der EADS kann planen, koordinieren und vertreten, aber er befiehlt nichts: Jede Mission reitet auf nationalen Truppen, Polizeikräften und Budgets. Das macht die GSVP zu einer ständigen Verhandlung zwischen 27 Hauptstädten, und die echte Fähigkeit der Hohen Vertreterin ist die Vermittlung von Konsens statt das Erteilen von Befehlen. Die Überraschung für viele Leser ist, wie zivil ein Großteil dieses 'militärischen' Apparats ist.

Probier es aus: Schlage eine aktuelle GSVP-Mission nach und notiere die Größe ihres Mandats im Vergleich zum tatsächlich entsandten Personal. Die Lücke ist die Politik.

Entwicklung und Handel: die anderen Hälften des außenpolitischen Handelns

Jørgensen weitet den Blick auf die Politikfelder, die die externen Ausgaben der EU dominieren: Entwicklungszusammenarbeit und Handel. Die Kommission behält hier die Führung – die Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit und die Handelsdirektion –, während der EAD koordiniert und repräsentiert. Das Buch zeigt die Reibung, die daraus entsteht: Entwicklungsexperten fürchten eine Politisierung unter einem außenpolitischen Dienst, und der EAD fürchtet, in den Politikfeldern an den Rand gedrängt zu werden, die der EU den größten Teil ihres globalen Gewichts verleihen.

Der Anspruch der EU, eine Großmacht zu sein, ruht weniger auf Panzern als auf ihrem Binnenmarkt und ihrem Entwicklungsetat; die institutionelle Grenze zwischen dem EAD und der Kommission ist daher kein bürokratisches Detail – sie entscheidet, was „EU-Außenpolitik“ überhaupt bedeutet. Bleibt die Entwicklungszusammenarbeit bei der Kommission, ist der EAD ein Koordinator ohne Geldbörse; wandert sie zum EAD, gewinnt der Dienst an Gewicht, aber die Entwicklungsakteure verlieren ihre relative Autonomie. Lissabon hat diese Grenze bewusst unscharf gelassen, und genau diese Unschärfe ist die Politik.

Probier es aus: Prüfe, wer das nächste große Entwicklungs- oder Handelsabkommen der EU mit einem Drittland unterzeichnet: ein Kommissar, die Hohe Vertreterin oder beide. Die Unterschriftenzeile ist die institutionelle Landkarte.

Strategische Partnerschaften: Diplomatie mit den Giganten

Die EU unterhält strategische Partnerschaften mit den großen Mächten – darunter die Vereinigten Staaten, China und Russland –, und Jørgensen fragt, was solche Partnerschaften tatsächlich einbringen. Das Bild des Buches ist nüchtern: Gipfel produzieren Erklärungen, Dialoge vervielfachen sich, aber die Asymmetrie bleibt, denn die Partner sind Staaten mit einheitlichen Regierungen, während die EU ein zusammengesetzter Akteur ist, dessen Positionen erst intern zusammengebaut werden müssen. Die Aufgabe des EAD ist es, die Kanäle offen zu halten und die Tagesordnungen zwischen den Gipfeln zu managen.

Strategische Partnerschaft ist das diplomatische Äquivalent einer Fernbeziehung: viele vereinbarte Anrufe, ungewisse Nähe. Der komparative Vorteil des EAD ist Kontinuität – er hält Arbeitsgruppen am Leben, wenn Gipfel stocken –, aber seine strukturelle Schwäche ist, dass er nicht bieten kann, was Staaten bieten: Sicherheitsgarantien, einheitliche Märkte, einzelne Entscheider. Bei Mächten wie China wird die interne Kohärenz der EU selbst zur Botschaft; wenn die Mitgliedstaaten auseinanderdriften, verhandeln die Partner bilateral, und die Partnerschaft wird ausgehöhlt.

Probier es aus: Wähle einen strategischen Partner der EU und liste die Dialogformate auf, die du in zehn Minuten findest. Frage dann, welches davon im letzten Jahr eine Entscheidung hervorgebracht hat.

Diplomatische Theorie trifft Praxis: was der EAD die IB lehrt

Jørgensen tritt einen Schritt zurück und fragt, was der EAD für die Erforschung der Diplomatie bedeutet. Der Dienst herausfordert die Lehrbuchkategorien: Er ist weder ein Außenministerium eines Staates noch ein Sekretariat einer internationalen Organisation, sondern etwas dazwischen – ein diplomatischer Dienst für ein Gemeinwesen, das selbst weder Staat noch klassische IO ist. Das Buch argumentiert, dass die Diplomatieforschung, die sich lange um Staaten organisierte, Platz für solche Entitäten schaffen muss, und dass der EAD das bislang ausgereifteste Experiment nicht-staatlicher Diplomatie im großen Maßstab ist.

Der theoretische Ertrag ist konzeptionell: Der EAD erzwingt eine Unterscheidung zwischen Diplomatie als Praxis (Repräsentation, Verhandlung, Berichterstattung) und dem Staat als ihrem historischen Behälter. Wenn du akzeptierst, dass ein zusammengesetztes Gemeinwesen einen diplomatischen Dienst betreiben kann, beginnst du, das Phänomen anderswo zu sehen – in Regionalorganisationen, Städtenetzwerken, sogar bei NGOs, die diplomatische Funktionen ausüben. Der EAD ist für die Theorie wichtig, weil er der größte, am stärksten institutionalisierte Fall ist – nicht, weil er typisch wäre.

Probier es aus: Liste drei nichtstaatliche Akteure auf, die so etwas wie Diplomatie betreiben, und frage dann, was jedem im Vergleich zum EAD fehlt. Der Vergleich schärft den Begriff.

The verdict: a service still under construction

The book closes on a service that has survived its first years but not settled its identity. Jørgensen's assessment is balanced: the EEAS has built a global network of delegations, staffed a High Representative's office, and inserted itself into multilateral processes; it has also been squeezed by budgets, guarded by member states, and defined as much by what it lacks—its own legal personality debates, its own troops, its own unified voice—as by what it has. The 2013 review and subsequent treaty practice left the fundamental design questions open.

The honest conclusion is that the EEAS's future is a political choice, not an institutional inevitability. Member states could invest in it and let it become the EU's diplomatic backbone, or keep it thin and coordinate among themselves as before. The book's value is showing that either path is coherent—and that the current in-between state is the least stable of the options, satisfying neither the integrationists nor the intergovernmentalists.

Probier es aus: Write down in one sentence what you think the EEAS is for. Then check the EU's own description. The distance between the two is the book in miniature.

Kritik

Das Buch ist ein herausgegebener Sammelband, daher variieren die Kapitel in Tiefe und Stil, und Leser, die einen einzigen narrativen Bogen erwarten, stoßen auf die Nähte. Jørgensens konzeptioneller Rahmen ist stark, doch manche institutionellen Details sind gealtert: Entwicklungen nach 2016 – der Europäische Verteidigungsfonds, Global Gateway, der Krieg in der Ukraine – liegen außerhalb des Horizonts des Buches. Kritiker haben zudem angemerkt, dass die theoretischen Kapitel manchmal bekannte IB-Debatten wiederholen, statt sie

weiterzuführen. Behandle es als eine präzise Karte des Gründungsdesigns des EAD, nicht als Wegweiser zu seiner jüngsten Entwicklung.

In einem Satz

Der EAD beweist, dass ein Nichtstaat einen diplomatischen Dienst betreiben kann – aber nur so gut, wie es seine Mitgliedstaaten zulassen.

Für wen sich das Buch eignet

Studierende und Forschende des auswärtigen Handelns der EU, der Diplomatieforschung und der internationalen Organisationen finden hier die konzeptionell schärfste Analyse des EAD-Designs. Praktiker in Brüssel und in den nationalen Außenministerien erkennen ihre alltäglichen Dilemmata auf jeder Seite wieder.