



universität
wien

MASTERARBEIT · MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit · Title of the Master's Thesis

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der
Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen
und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

verfasst von · submitted by

Marcel Hartwich, B.A. MA

angestrebter akademischer Grad · in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2020 · Vienna, 2020

Studienkennzahl laut Studienblatt ·
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung laut Studienblatt ·
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von · Supervisor:

Doz. Dr. Paul Luif

Abstract

Ziel dieser Masterarbeit ist eine Einordnung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Vor diesem Hintergrund wird die historische Entwicklung der GASP sowie das institutionelle Verhältnis der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen zu den Vereinten Nationen dargestellt. Im analytischen Teil der Arbeit wird dieses Verhältnis aus integrationstheoretischer und IB-theoretischer Perspektive betrachtet, wobei die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als Zukunftsagenda der Vereinten Nationen besondere Berücksichtigung findet. Aus der integrationstheoretischen Betrachtung heraus ergibt sich ein Gegensatz zwischen supranationaler und intergouvernementaler Perspektive auf die Verteilung von Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten, während die Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen aus neofunktionalistischer Sicht eher pragmatisch zu bewerten ist. In der IB-theoretischen Betrachtung wiederum vertreten die realistische und liberalistische Perspektive jeweils eine andere Auffassung bezüglich der Akteursqualität der Europäischen Union im internationalen System. Ihre Rolle ist aus konstruktivistischer Sicht vor allem als „normative Macht“ anzusehen, da ihre Werte, Ideen und Normen einen umfassenden Einfluss in den internationalen Beziehungen ausüben.

The objective of this master's thesis is an examination of the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the context of the United Nations and the 2030 Agenda for Sustainable Development. The CFSP's historical development will be outlined along with the institutional relations of the European Union and its predecessors to the United Nations. These relations will be examined from the perspectives of integration and international relations (IR) theories with special consideration of the 2030 Agenda for Sustainable Development as the United Nations future agenda. The integration theory analysis reveals a contrast between supranational and intergovernmental perspectives regarding the distribution of competences between the European Union and its member states, while the cooperation of both levels is perceived rather pragmatically from a neofunctionalist point of view. The IR theory analysis reveals that realistic and liberalist perspectives have a different perception regarding the European Union's quality as an actor in international relations. From a constructivist point of view, its role can mostly be understood as a "normative power", since its values, ideas and norms have a comprehensive influence in international relations.

Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

„Die EU wird eine auf Regeln basierende Weltordnung vorantreiben. Wir haben ein Interesse daran, vereinbarte Regeln für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und für einen Beitrag zu einer friedlichen und nachhaltigen Welt voranzubringen. Die EU wird sich für eine auf Regeln basierende Weltordnung einsetzen, die in erster Linie auf dem Prinzip des Multilateralismus beruht und bei der die Vereinten Nationen im Zentrum stehen.

[...]

Die EU bekennt sich zu einer globalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts, welche die Menschenrechte, eine nachhaltige Entwicklung und dauerhaften Zugang zu den globalen Gemeingütern gewährleistet. Aus diesem Bekenntnis ergibt sich das Ziel, das bestehende System zu ändern, anstatt es lediglich aufrechtzuerhalten. Die EU wird sich für eine starke Stellung der Vereinten Nationen als Fundament der auf Regeln beruhenden multilateralen Ordnung einsetzen und gemeinsam mit internationalen und regionalen Organisationen, Staaten und nichtstaatlichen Akteuren weltweit koordinierte Maßnahmen entwickeln.

[...]

Die EU wird sich für eine auf Regeln basierende Weltordnung einsetzen, die in erster Linie auf dem Prinzip des Multilateralismus beruht und bei der die Vereinten Nationen im Zentrum stehen. Als Union mittelgroßer bis kleiner Länder haben wir ein gemeinsames europäisches Interesse daran, der Welt vereint gegenüber zu treten. Mit unserem gemeinsamen Gewicht können wir für die Einhaltung vereinbarter Regeln eintreten, um Machtpolitik in ihre Schranken zu verweisen und zu Frieden, Fairness und Wohlstand in der Welt beizutragen. Das Nuklearabkommen mit Iran ist hierfür ein gutes Beispiel. Nur eine multilaterale Ordnung, die auf dem Völkerrecht einschließlich der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beruht, ist eine Garantie für Frieden und Sicherheit dies- und jenseits unserer Grenzen. In einer auf Regeln basierenden Weltordnung kommt das Potenzial einer prosperierenden Union mit offenen Volkswirtschaften und gefestigten globalen Verbindungen voll zur Entfaltung und werden die demokratischen Werte zum festen Bestandteil des internationalen Systems.“

(Europäische Union 2016: 8–12)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU	3
2.1. Historische Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	3
2.1.1. Außenpolitische Ansätze im Anfangsstadium der europäischen Integration	3
2.1.2. Römische Verträge und Gründung der Europäischen Gemeinschaften	5
2.1.3. Die Europäische Politische Zusammenarbeit als Wegbereiterin der GASP	6
2.1.4. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als zweite Säule der EU	8
2.1.5. Vertrag von Lissabon und Gründung des EAD	10
2.2. Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	13
2.2.1. Europäischer Rat und Rat für Auswärtige Angelegenheiten	13
2.2.2. Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	14
2.2.3. Europäischer Auswärtiger Dienst	15
2.2.4. Delegationen der Europäischen Union	16
2.3. Zusammenfassung	18
3. Die Europäische Union im System der Vereinten Nationen	19
3.1. Struktur und Arbeitsweise der Vereinten Nationen	19
3.1.1. Gründungsgeschichte und Zusammensetzung	19
3.1.2. Institutionelle Architektur des UN-Systems	20
3.1.3. Regionale Gruppen im UN-System	20
3.2. Institutioneller Status der EU innerhalb des UN-Systems	21
3.2.1. Generalversammlung	21
3.2.2. Sicherheitsrat	23
3.2.3. Wirtschafts- und Sozialrat	24
3.2.4. Nebenorgane	25
3.2.5. Fonds und Programme	26
3.2.6. Sonderorganisationen und verwandte Organisationen	27
3.2.7. Vergleich zu anderen regionalen Organisationen	29
3.3. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen	31
3.3.1. Grundlegende Prinzipien der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten	31
3.3.2. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten in der UN-Generalversammlung	33
3.3.3. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten im UN-Sicherheitsrat	34
3.4. Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinten Nationen	35
3.5. Zusammenfassung	36

4. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.....	37
4.1. Überblick.....	37
4.2. Entstehungsprozess.....	38
4.3. Umsetzungsprozess auf EU-Ebene.....	39
4.4. Evaluationsprozess	41
4.5. Entwicklungstheoretische Bewertung.....	42
5. Integrationstheoretische Analyse	43
5.1. Integrationstheoretische Übersicht	43
5.2. Föderalistische Perspektive	45
5.2.1. Theoretischer Rahmen.....	45
5.2.2. Analytischer Teil.....	47
5.3. Neofunktionalistische Perspektive	50
5.3.1. Theoretischer Rahmen.....	50
5.3.2. Analytischer Teil	52
5.4. Intergouvernementale Perspektive.....	55
5.4.1. Theoretischer Rahmen.....	55
5.4.2. Analytischer Teil	57
5.5. Zusammenfassung und Vergleich	60
6. IB-theoretische Analyse	61
6.1. IB-theoretische Übersicht	61
6.2. Realistische Perspektive	63
6.2.1. Theoretischer Rahmen.....	63
6.2.2. Analytischer Teil	65
6.3. Liberalistische Perspektive	68
6.3.1. Theoretischer Rahmen.....	68
6.3.2. Analytischer Teil	70
6.4. Konstruktivistische Perspektive.....	73
6.4.1. Theoretischer Rahmen.....	73
6.4.2. Analytischer Teil	75
6.5. Zusammenfassung und Vergleich	78
7. Zusammenfassung und Fazit	79
Literaturverzeichnis	81

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Gründung regionaler Organisationen in Europa 1945–55.....	3
Abb. 2: Das Drei-Säulen-Modell der EU nach dem Vertrag von Maastricht.....	8
Abb. 3: GASP nach dem Vertrag von Lissabon.....	11
Abb. 4: Sitzstaaten von bilateralen Delegationen der EU.....	16
Abb. 5: Multilaterale Delegationen der EU.....	17
Abb. 6: Unterstellte Gremien und Ausschüsse des UN-Wirtschafts- und Sozialrats	24
Abb. 7: Nebenorgane der Vereinten Nationen.....	25
Abb. 8: Fonds und Programme der Vereinten Nationen	26
Abb. 9: Status der EU in UN-Sonderorganisationen und verwandten Organisationen.....	28
Abb. 10: Regionale Organisationen mit Beobachterstatus in der UN-Generalversammlung .	30
Abb. 11: Konsens der EU-Staaten in der UN-Generalversammlung.....	33
Abb. 12: Die Ziele für nachhaltige Entwicklung	37
Abb. 13: SDG-Dashboard für die Europäische Union	40
Abb. 14: Klassische Ansätze der Integrationsforschung.....	43
Abb. 15: Zentrale Paradigmen in den Internationalen Beziehungen I	61
Abb. 16: Zentrale Paradigmen in den Internationalen Beziehungen II.....	62

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
MDGs	Millenniums-Entwicklungsziele
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung
UN	Vereinte Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten
UNGA	Generalversammlung der Vereinten Nationen
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen (UN) gehören zweifelsohne zu den wichtigsten Organisationen der internationalen Politik. Als Organisation *sui generis* stellt die EU in vielfacher Hinsicht den Prototyp einer regionalen Organisation dar, der spätestens seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 eine außenpolitisch wichtige Rolle zukommt. Die zunehmende außenpolitische Akteursqualität der EU steht dabei in Konflikt mit der Gründungsarchitektur der UN, die als globale Organisation ihrerseits eine besondere Stellung unter den internationalen Organisationen einnehmen. Aufgrund ihrer intergouvernementalen Struktur können ihr ausschließlich Staaten beitreten, sodass der EU ungeachtet ihres außenpolitischen Gewichtes lediglich eine Beobachterrolle zukommt. Die Entwicklung der Beziehungen beider Organisationen in den letzten Jahrzehnten steht dabei exemplarisch für eine zunehmende Regionalisierung des internationalen Systems.

Während die Vereinten Nationen bei ihrer Gründung im Jahr 1945 als eine rein intergouvernementale Organisation konzipiert wurden, hat sich das Feld der Akteure innerhalb des UN-Systems stark gewandelt. Mit der zunehmenden Relevanz regionaler Organisationen werden diese zunehmend stärker eingebunden, wobei vor allem der EU eine Sonderstellung zukommt. Als einzige regionale Organisation hat sie seit 2011 einen erweiterten Beobachterstatus in der UN-Generalversammlung und darf auf dieser Grundlage im Namen ihrer Mitgliedsstaaten sprechen. Darüber hinaus stellt ebenso die vollwertige Mitgliedschaft der EU in der FAO und der WTO eine wesentliche Besonderheit innerhalb des Systems der Vereinten Nationen dar.

Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration und des Aufbaus einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat das außenpolitische Gewicht der EU in den letzten zehn Jahren stark an Bedeutung zugenommen. Dabei zeigen außenpolitische Strategien und Abstimmungsverhalten ihrer Mitgliedsstaaten eine zunehmende Kohärenz (vgl. Luif 2018). Insofern übernimmt die EU neben einer zunehmenden Akteursqualität auch eine wichtige Koordinierungsfunktion. Beispielhaft dafür sind EU-Koordinierungssitzungen, die zusätzlich zu den Sitzungen der regionalen UN-Gruppen stattfinden. Im Gegensatz zu letzteren verfügen die EU-Mitgliedsstaaten allerdings neben einem gemeinsamen politischen System auch über den Europäischen Auswärtigen Dienst, welcher ihnen mit seinen Delegationen an den UN-Standorten in New York, Genf, Wien, Nairobi, Paris und Rom zur Verfügung steht. Die Stellung der EU innerhalb des UN-Systems weist also viele Besonderheiten auf, die in der Arbeit beider Organisationen regelmäßig neue juristische und politische Fragestellungen aufwerfen.

Das Ziel dieser Masterarbeit ist es, dem besonderen Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen auf den Grund zu gehen und aus politikwissenschaftlicher Sicht zu erklären. Dazu wird zunächst auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union eingegangen, wobei der Fokus auf ihrer historischen Entwicklung und ihren gegenwärtigen Institutionen liegen wird. Ein zentraler Aspekt ist hierbei die besondere Rolle des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen wurden.

Anschließend wird das institutionelle Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen untersucht. Eine zentrale Ursache für die überaus ambivalente Rolle der EU im UN-System liegt in dessen historischer Entwicklung begründet, die vor allem auf einem Verständnis von Staaten als den zentralen Akteuren des internationalen Systems beruht. Je nach Verfasstheit der einzelnen Institution im UN-System unterscheidet sich die Rolle der EU daher erheblich und reicht von keinem offiziellen Status bis zur vollwertigen Mitgliedschaft. An dieser Stelle lohnt sich auch ein Vergleich der Europäischen Union mit anderen regionalen Organisationen im Rahmen des UN-Systems. Im Anschluss daran wird auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eingegangen, die als Zukunftsagenda der Vereinten Nationen im Analyseteil besonders berücksichtigt wird. Die Europäische Union sieht sich selbst als Verfechter der Agenda und der damit verbundenen Ziele für nachhaltige Entwicklung, die in der institutionellen Zusammenarbeit beider Organisationen eine wichtige Rolle einnehmen.

Im analytischen Teil der Masterarbeit wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aus integrationstheoretischer und IB-theoretischer Perspektive betrachtet. Dazu wurden jeweils drei zentrale Paradigmen ausgewählt, die eine möglichst umfassende theoretische Grundlage bilden sollen: Die integrationstheoretische Analyse umfasst die theoretischen Ansätze des Föderalismus, Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus, die IB-theoretische Analyse die theoretischen Ansätze des Realismus, Liberalismus und Konstruktivismus. Bei der Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sollen dabei die Fragen nach den Motiven, Prozessen und Zielen der Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen stehen.

Abschließend wird im Fazit zusammengefasst, wie sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 gestaltet und wie dies aus integrations- und IB-theoretischer Perspektive zu begründen ist. Auf diese Weise soll die vorliegende Arbeit erklären, wie die Stellung der EU im UN-System einzuordnen ist und sich von der anderer regionaler Organisationen grundlegend unterscheidet.

2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

2.1. Historische Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

2.1.1. Außenpolitische Ansätze im Anfangsstadium der europäischen Integration (1945–1957)

Im Verlauf der Gründung verschiedener europäischer Institutionen und derer Entwicklung zur heutigen Europäischen Union erlebte diese zahlreichen Entwicklungen, die zur Außenpolitik der europäischen Staaten und der europäischen Institutionen beitrugen. Aufgrund der umfangreichen historischen Entwicklung der europäischen Integration soll an dieser Stelle auf die außenpolitisch relevanten Entwicklungsschritte bis zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in ihrer gegenwärtigen Form eingegangen werden.

Obwohl die europäische Integration vor allem eine Entwicklung der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist, sind die ersten Ideen und politischen Bewegungen zur europäischen Einigung wesentlich älter. Das Schlagwort „Vereinigte Staaten von Europa“ wurde bereits 1849 von Victor Hugo in seiner Rede vor dem Pariser Friedenskongress verwendet (Hugo 1849), bevor es 1946 in einer berühmt gewordenen Rede von Winston Churchill aufgegriffen wurde:

„We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong and to gain as their reward blessing instead of cursing. Therefore I say to you
„Let Europe arise!““
(Europarat 2013)

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs konkurrierten die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten vor allem in Europa um ihren militärischen, politischen und wirtschaftlichen Einfluss. Während eine gesamteuropäische Zusammenarbeit dadurch maßgeblich erschwert wurde, führte der sich anbahnende Ost-West-Konflikt zu einer wachsenden Kooperation innerhalb der jeweiligen ideologischen Blöcke. Auf beiden Seiten kam es daher in den Nachkriegsjahren zur Gründung regionaler Organisationen in den Bereichen der militärischen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht:

	Westeuropa	Osteuropa
Militärische Zusammenarbeit	Brüsseler Pakt (1948), NATO (1949), Westeuropäische Union (1954)	Warschauer Vertragsorganisation (1955)
Politische Zusammenarbeit	Europarat (1949)	Kommunistisches Informationsbüro (1947)
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (1948), EGKS (1951)	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (1949)

Abb. 1: Gründung regionaler Organisationen in Europa 1945–55 (Eigene Darstellung)

Die Keimzelle der heutigen Europäischen Union ist die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), auch Montanunion genannt. Diese wurde 1951 von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten gegründet und gilt aufgrund ihrer institutionellen Struktur als die erste supranationale Organisation überhaupt (ESCI 2007: 2). Im Zentrum der Organisation stand eine Hohe Behörde, die gemeinsame Regelungen für alle Mitgliedsstaaten treffen konnte. Darüber hinaus umfasste die Organisation einen Besonderen Ministerrat, eine Gemeinsame Versammlung, einen Gerichtshof und einen Rechnungshof. Im Allgemeinen hat sich an diesem institutionellen Aufbau bis heute nichts geändert: Aus der Gemeinsamen Versammlung ging das Europäische Parlament hervor, aus der Hohen Behörde entstand die Europäische Kommission und der Besondere Ministerrat wurde zum Rat der EU.

Ergänzend zur EGKS als wirtschaftlich ausgerichteter Gemeinschaft verhandelten ihre sechs Mitgliedsstaaten ab 1952 auf die Initiative Frankreichs über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG). Ziel dieses Prozesses war die Gründung einer europäischen Armee unter dem Dach der EVG. Zur politischen Verwaltung der EVG war die EPG als politische Behörde konzipiert, die aus einem Exekutivrat und einem Zwei-Kammern-Parlament aufgebaut werden sollte.

Der Prozess zur Gründung der EPG war der erste Versuch einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, die laut Gründungsvertrag „sowohl eine Koordination der Außenpolitik innerhalb der Gemeinschaft (...) als auch eine gemeinsame Außenpolitik gegen außen“ (Bernath 2001: 19) umfassen sollte. Dementsprechend sah der Vertrag nicht nur eine Koordination der nationalen Außenpolitiken, sondern eine tatsächliche Abgabe außenpolitischer Kompetenzen an die EPG vor. Diese Kompetenzen umfassten unter anderem das Recht der Gemeinschaft, internationale Verträge abzuschließen oder bestehenden Verträgen beizutreten (EGKS 1953: Artikel 67), eine gemeinsame Haltung bei internationalen Konferenzen (Ebd.: Artikel 68) und das Gesandtschaftsrecht zur Einrichtung diplomatischer Vertretungen (Ebd.: Artikel 69).

Die ambitionierte Gründung der EVG und der EPG wurde letztendlich nie verwirklicht. In Verbindung mit dem EVG-Vertrag verhandelten Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland über den Deutschlandvertrag, der das Besatzungsstatut aufheben, die Wiederbewaffnung ermöglichen und der Bundesrepublik ihre Souveränität zurückgeben sollte. Dieser wurde am 26. Mai 1952 in Bonn unterzeichnet, jedoch am 30. August 1954 von der französischen Nationalversammlung abgelehnt. Damit war die Gründung beider Organisationen hinfällig. Trotz alledem kam es bereits ein Jahr später mit der Gründung der Bundeswehr zur Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und mit den Pariser Verträgen zu ihrem Eintritt in die NATO.

2.1.2. Römische Verträge und Gründung der Europäischen Gemeinschaften (1957–1970)

Nach dem Scheitern der EVG und der EPG lag der Schwerpunkt europäischer Integration weiterhin auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 durch die EGKS-Mitgliedsstaaten wurden die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Zusammen mit der EGKS bildeten diese die Europäischen Gemeinschaften (EG), deren Institutionen 1967 mit Inkrafttreten des EG-Fusionsvertrags zusammengelegt wurden.

Mit der Gründung der EWG beschränkte sich die europäische Integration nicht länger nur auf die Montanindustrie, sondern wurde auf alle wirtschaftlichen Bereiche ausgeweitet. Ziel der Organisation war die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes. In diesem Zusammenhang kam es im politischen Bereich zum Aufbau einer gemeinsamen Außenhandelspolitik, wodurch die EWG „auch ganz erheblichen Einfluss auf die Außenpolitik der sechs Partnerstaaten“ (Heinrich 1966: 294) ausübte. Davon abgesehen hatte die EWG bis 1970 keine direkten außenpolitischen Kompetenzen.

Ab 1960 unternahm die französische Regierung unter Charles de Gaulle einen neuen Anlauf zur Vertiefung der politischen Zusammenarbeit. In den sogenannten Fouchetplänen (nach dem französischen Diplomaten Christian Fouchet) wurde die Entwicklung der EWG zu einer Europäischen Politischen Union (EPU) angeregt, deren Aufgabengebiet sich auf kulturelle, militärische und politische Integration erweitern sollte. Der institutionelle Schwerpunkt sollte auf intergouvernementaler Zusammenarbeit liegen, was im Gegensatz zum supranationalen Charakter der bestehenden EWG stand. Letztendlich scheiterten die Verhandlungen zu den Fouchetplänen an den Differenzen der Mitgliedsstaaten über den Abstimmungsmodus und den möglichen EWG-Beitritt des Vereinigten Königreichs (Lim 2001: 20).

In Folge weiterer Differenzen über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik nahm die französische Regierung unter de Gaulle ab Juli 1965 nicht mehr an Sitzungen des Ministerrates teil, sodass der Rat vorübergehend beschlussunfähig wurde („Politik des leeren Stuhls“). Die Krise wurde dadurch verschärft, dass Entscheidungen im Rat ab dem 1. Januar 1966 nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit gefällt werden sollten. Letzten Endes konnte die Krise am 29. Januar 1966 mit dem Luxemburger Kompromiss beigelegt werden. Dieser sah vor, dass ein Mitgliedsstaat im Rat nicht überstimmt werden kann, sofern er „sehr wichtige Interessen“ geltend machen kann, und besteht in abgewandelter Form bis heute fort. De Gaulle setzte sich auch weiterhin für ein starkes und unabhängiges Frankreich ein, sodass eine weitere (außen-)politische Integration auf europäischer Ebene vorerst nicht möglich war.

2.1.3. Die Europäische Politische Zusammenarbeit als Wegbereiterin der GASP (1970–1992)

Nach dem Rücktritt de Gaulles als französischer Präsident im April 1969 trafen auf dem Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 zum Ablauf der zwölfjährigen Aufbauphase der EWG zum ersten Mal alle Staats- und Regierungschefs der sechs EG-Mitgliedsstaaten zusammen. Dabei wurde zusätzlich zur bestehenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit eine engere Kooperation in der Außenpolitik beschlossen. Deren Ausgestaltung wurde von einer Kommission unter dem Vorsitz des Belgiers Étienne Davignon skizziert, deren Bericht am 27. Oktober 1970 im Namen der sechs Außenminister verabschiedet wurde. Der Bericht sah zwei zentrale Ziele einer Zusammenarbeit in der Außenpolitik vor:

- „• durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten;
 - die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen.“
- (EG 1970: Zweiter Teil, I.)

Mit der EPZ sollte eine außenpolitische Kohärenz der EG-Mitgliedsstaaten erzielt werden, die neben der bilateralen Zusammenarbeit auch ihre Positionen in internationalen Konferenzen und Organisationen umfasste (ESCI 2007). Anders als die aus ihr hervorgegangene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik war die EPZ kein integraler Bestandteil der Europäischen Gemeinschaften. Von diesen unterschied sie sich insbesondere durch ihre institutionelle Struktur, da sie über keine vertragliche Grundlage verfügte und zudem strikt intergouvernemental ausgerichtet war. Die supranationalen Organe der bestehenden Gemeinschaften, insbesondere die mit dem Inkrafttreten des Fusionsvertrags 1967 gegründete Europäische Kommission, waren nicht in die EPZ eingebunden und erhielten im Rahmen dieses Prozesses keinen Kompetenzzuwachs.

In den nächsten fünfzehn Jahren prägten zwei Beschlüsse maßgeblich die Entwicklung der EPZ: Am 14. Dezember 1973 beschlossen die nun neun Mitgliedsstaaten (Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich waren den EG am 1. Januar 1973 beigetreten) das „Dokument über die europäische Identität“, um unter anderem „den bereits erreichten Grad des Zusammenhalts gegenüber der übrigen Welt und die daraus erwachsenden Verantwortlichkeiten festzustellen“ (CVCE 2013: 2). Das Dokument sieht explizit die Findung gemeinsamer Positionen im Rahmen internationaler Organisationen, „vor allem der Organisation der Vereinten Nationen und den Sonderorganisationen“ (Ebd.: 4) vor. Zusätzlich trug die Einrichtung des Europäischen Rates 1974 zur besseren Koordinierung bei, da die Staats- und Regierungschefs sich von nun an regelmäßig über die politischen Leitlinien der Gemeinschaft berieten, womit die Effektivität und Relevanz der EPZ innerhalb der Gemeinschaft langfristig gestärkt wurde.

Nach dem EG-Beitritt Griechenlands wurde die EPZ 1981 mit dem in London verabschiedeten „Bericht über die Europäische Politische Zusammenarbeit“ ein weiteres Mal überarbeitet, da den Mitgliedsstaaten nach der Besetzung Afghanistans durch die Sowjetunion und der Islamischen Revolution im Iran die zunehmende Machtlosigkeit der Europäischen Gemeinschaften auf internationaler Ebene bewusst wurde (EUR-Lex 1999). Der Bericht sah eine Evaluation der Instrumentarien und Verfahren der EPZ vor. Im Zuge zunehmender politischer Relevanz der EG verabschiedete der Europäische Rat am 19. Juni 1983 die „Feierliche Erklärung zur Europäischen Union“, in der das langfristige Ziel von der Weiterentwicklung der EG von einer wirtschaftlichen Gemeinschaft hin zur EU als politische Gemeinschaft festgeschrieben wurde.

Trotz ihres eigenständigen Charakters wurde die EPZ frühzeitig „als Pfeiler des gegenwärtigen europäischen (Integrations-)Systems beschrieben und selbst von Vertretern der Gemeinschaftsorthodoxie als gleichgewichtig zum gemeinsamen Markt charakterisiert“, sodass in der Gesamtheit häufig vom „EG-System“ gesprochen wurde (Wessels 1983: 338). Die vertragliche Verankerung der EPZ erfolgte erst 1986 im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Diese sah den Europäischen Rat als zentrales Entscheidungsorgan vor, wie es bereits zuvor praktiziert wurde. Der Rat sollte von nun an mindestens zweimal jährlich zusammentreten.

In der nachträglichen Betrachtung ist der Erfolg der EPZ eher als ambivalent zu betrachten. Insbesondere in den ersten Jahren verlief die außenpolitische Koordinierung erfolgreich. So konnten sich die Mitgliedsstaaten beispielsweise auf eine gemeinsame Position gegenüber dem südafrikanischen Apartheid-Regime einigen. Langfristig gesehen blieb jedoch eine klare Positionierung im Ost-West-Konflikt das zentrale Problem der EPZ. Dazu gehörten in erster Linie das Verhältnis der EG zur NATO, der bis auf Irland alle Mitgliedsstaaten angehörten, und die Verortung Europas gegenüber den beiden Supermächten. Während das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland eine Annäherung an die Vereinigten Staaten befürworteten, plädierte Frankreich für einen unabhängigeren Kurs Europas. Der Erfolg der EPZ stand damit in Wechselwirkung mit der Intensität des Ost-West-Konfliktes.

Die Jugoslawienkriege in den frühen 1990er Jahren gerieten zum „Synonym für Europas außen- und sicherheitspolitische Handlungsunfähigkeit“ (Schmalz 1999: 191). Trotz weitgehend auf Grundlage des Völkerrechts stattfindender multilateraler Zusammenarbeit konnten die EG-Mitgliedsstaaten schwere Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien nicht verhindern und scheiterten an einer gemeinsamen Anerkennungspolitik gegenüber Slowenien und Kroatien (Bendiek 2007: 162). Mit der Harmonisierung in der Außenpolitik und den Erfahrungen aus den Jugoslawienkriegen wurde allerdings erst die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ermöglicht, wie sie 1992 mit dem Vertrag von Maastricht entstand.

2.1.4. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als zweite Säule der EU (1992–2007)

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 wurde von den nunmehr zwölf Mitgliedsstaaten (nach dem Beitritt Spaniens und Portugals im Jahr 1986) das Ziel der Gründung einer Europäischen Union (EU) verwirklicht. Diese Organisation trat nicht an die Stelle der bestehenden Gemeinschaften, sondern vereinte als übergeordneter Verbund drei bislang voneinander unabhängige Teilbereiche („drei Säulen“) der europäischen Integration:

- Die seit 1957 bestehende EWG wurde in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt und bildete gemeinsam mit der EGKS und der EURATOM die erste Säule. Mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags wurden deren Zuständigkeiten im Jahr 2002 auf die EG übertragen.
- Die EPZ wurde in Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umbenannt und als zweite Säule in das rechtliche Rahmenwerk der EU eingebunden. Diese Entwicklung ging mit einer Formalisierung der Entscheidungsprozesse einher, wobei im Bereich der GASP die intergouvernementale Struktur und das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten wurden.
- Der Bereich Justiz und Inneres (JI) umfasste die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen innere Sicherheit und Justiz. 1999 übernahm die EG mit dem Vertrag von Amsterdam die Inhalte des 1985 geschlossenen Schengener Abkommens. Daraufhin wurde die dritte Säule in Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit (PJZS) umbenannt.

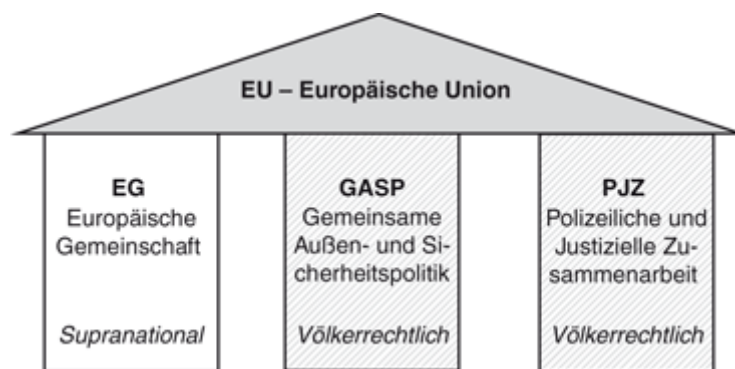


Abb. 2: Das Drei-Säulen-Modell der EU nach dem Vertrag von Maastricht (Safferling 2011: 359)

Der Vertrag von Maastricht vereinigt diese drei Teilbereiche und symbolisiert damit eine neue Qualität der Integration. Im Gegensatz zur supranational ausgerichteten EG behält die GASP allerdings ihre intergouvernementale Ausrichtung, auch wenn die ihr zugrunde liegenden Entscheidungsprozesse nun formalisiert sind. Im Zentrum steht dabei der Europäische Rat, während die Kompetenzen der übrigen Institutionen (Kommission, Parlament und Gerichtshof) im Bereich der GASP eingeschränkt sind. Zusätzlich zu den strukturellen Veränderungen wurden der GASP eine Reihe neuer Aktionsmittel an die Hand gegeben, vor allem im Bereich der Handels- und Entwicklungspolitik (EUR-Lex 1999).

Mit Beginn des Jahres 1995 traten mit Finnland, Österreich und Schweden drei Staaten der Union bei, die sich während des Ost-West-Konfliktes der Neutralität verpflichtet hatten. War Irland zuvor der einzige EU-Mitgliedsstaat außerhalb der NATO, erhöhte sich die Anzahl nun auf vier, was sich entsprechend auf die Sicherheitspolitik der Union auswirkte.

Der nächste Entwicklungsschritt der GASP erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat. Eine der wichtigsten Neuerungen war die Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der den Präsidenten des Rates bei der Durchführung der GASP unterstützte. Zu seinen Aufgaben gehörten unter anderem die Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen und politischer Dialoge mit Dritten (Art. 26 EUV) und die politische Berichterstattung gegenüber dem Europäischen Parlament und den Regierungen der Mitgliedsstaaten (Art. 27d EUV). Bis auf wenige Monate hatte der Spanier Javier Solana das Amt von 1999 bis 2009 inne, ehe es im Vertrag von Lissabon mit dem Amt des Kommissars für Außenbeziehungen fusioniert wurde.

Die Zusammenlegung der beiden Ämter war bereits im EU-Verfassungsvertrag vorgesehen, da sich ihre Kompetenzbereiche stark überschnitten. Der zentrale Unterschied lag nicht in ihrer inhaltlichen Tätigkeit, sondern in ihrer institutionellen Verantwortlichkeit: Während der Hohe Vertreter dem Europäischen Rat unterstellt war, war der Kommissar für Außenbeziehungen der Europäischen Kommission zugeordnet, was die außenpolitische Koordination der Mitgliedsstaaten erheblich erschwerte. Der Verfassungsvertrag sah daher die Zusammenlegung beider Ämter zum neuen Amt des Außenministers der EU vor („Doppelhut“), das ebenfalls den bislang halbjährlich unter den nationalen Außenministern rotierenden Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen umfassen sollte. Aufgrund gescheiterter Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurde der Verfassungsvertrag verworfen und durch den 2007 geschlossenen Vertrag von Lissabon ersetzt. Dieser strich die Bezeichnung „Außenminister“ und erweiterte stattdessen das Amt des Hohen Vertreters für die GASP zu dem des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, das weitestgehend dem des Außenministers im Verfassungsvertrag entspricht.

Nach dem Ausbau der GASP erfolgte zu Beginn der 2000er Jahre ein weiterer Aufbau der sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumente. Im Februar 2003 trat der Vertrag von Nizza in Kraft, der die institutionellen Voraussetzungen für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schuf. Diese umfasst ein eigenständiges ziviles und militärisches Krisenmanagement der EU. Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Irakkrise verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 darüber hinaus die Europäische Sicherheitsstrategie (Auswärtiges Amt 2014).

2.1.5. Vertrag von Lissabon und Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ab 2007)

Nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrags bestand weiterhin die Notwendigkeit einer Reform der Europäischen Union, die mit der Osterweiterung 2004 auf 25 Mitgliedsstaaten angewachsen war. Der Verfassungsvertrag hatte unter anderem eine Reduktion des Veto-rechts einzelner Mitgliedsstaaten und eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments vorgesehen, um die Handlungsfähigkeit der gewachsenen Gemeinschaft zu erhalten. Diese grundlegenden Ideen wurden im 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon übernommen.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 gingen die aus dem Vertrag von Maastricht hervorgegangenen drei Säulen der EU in einem gemeinsamen Rechtsrahmen auf. Während die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Gemeinschaften in juristischen Kreisen umstritten war, erlangte die Europäische Union durch den Vertrag von Lissabon explizit die volle Rechtspersönlichkeit. Dabei machten die Mitgliedsstaaten jedoch deutlich, dass die EU keinesfalls ermächtigt wird, über die in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten hinaus gesetzgeberisch tätig zu werden oder zu handeln (Scheffler 2011: 661–662).

Der Vertrag von Lissabon brachte weitreichende Änderungen im Bereich der GASP mit sich: Das neugeschaffene Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vereinigte die bestehenden Ämter des Hohen Vertreters für die GASP, des Kommissars für Außenbeziehungen und des Vorsitzenden im Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Insofern ist das Amt des Hohen Vertreters innerhalb des politischen Systems der EU an der Schnittstelle von supranationalen und intergouvernementalen Institutionen zu verorten. Dem Hohen Vertreter wird der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zur Seite gestellt, der in Aufbau und Funktion einem nationalen Außenministerium ähnelt. Dies wurde folgendermaßen in Artikel 27 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union festgehalten:

„(1) Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ den Vorsitz führt, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden.

(2) Der Hohe Vertreter vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

(3) 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.“

(Art. 27 EUV)

Die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes wurde in einem Beschluss des Rates der EU vom 26. Juli 2010 geregelt. Darin wurde festgelegt, dass der EAD „das Generalsekretariat des Rates, die Kommission und die diplomatischen Dienste der EU-Länder [unterstützt], um die Kohärenz des europäischen auswärtigen Handelns sicherzustellen“ (EUR-Lex 2016). Die Zentralverwaltung des Dienstes wurde (ähnlich wie die Europäische Kommission) in Generaldirektionen unterteilt, die alle Länder und Weltregionen abdecken. Darüber hinaus wurden die bisherigen Delegationen der Europäischen Kommission in Drittländern und bei internationalen Organisationen zu Delegationen der Europäischen Union umbenannt und direkt dem Hohen Vertreter und dem EAD unterstellt.

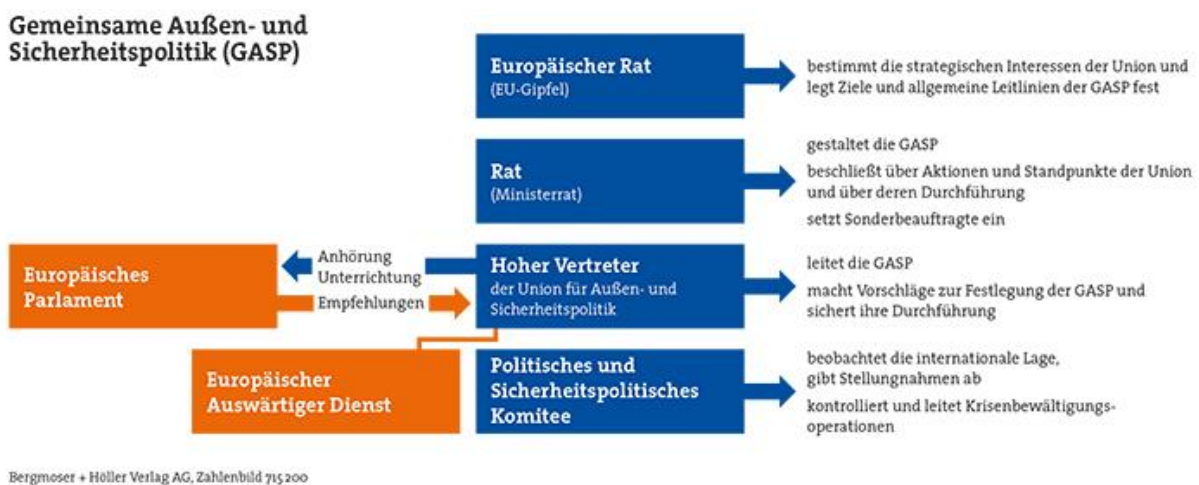


Abb. 3: GASP nach dem Vertrag von Lissabon (Bundeszentrale für politische Bildung 2015)

War die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vor Dezember 2009 noch streng intergouvernemental strukturiert, hat sich ihre institutionelle Ausrichtung mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon deutlich verschoben. Ihre Verortung innerhalb des politischen Systems der EU zwischen bestehenden supranationalen und intergouvernementalen Strukturen war auch in der Wissenschaft nicht unumstritten. So wurde einerseits festgestellt, dass „mit ihrer im [Vertrag von Lissabon] vorgesehenen homogenen Struktur [...] es der Union prinzipiell auch leichter möglich [ist], eine einheitliche Außenvertretung zu gewährleisten, welche die zu erfüllenden Aufgaben für die gesamte Union wahrnimmt“ (Scheffler 2011: 683). Der deutsche Jurist Daniel Thym ging so weit zu hoffen, dass „im Idealfall [...] der Europäische Auswärtige Dienst das Konkurrenzverhältnis der Institutionen“ überwinden würde und „einer einheitlichen und kohärenten Außenpolitik den Weg“ bereiten könnte (Thym 2008: 122). Andererseits überwog die Auffassung, dass „auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon [...] die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin nach dem intergouvernementalen Prinzip“ funktioniert (Scheffler 2011: 665).

Unbestritten ist, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auch nach dem Vertrag von Lissabon trotz ihrer Inkorporierung in das politische System der EU eine Sonderstellung einnimmt. So wird etwa in den supranationalen Außenbeziehungen im Rat regelmäßig mit qualifizierter Mehrheit unter Beteiligung des Europäischen Parlaments entschieden, wohingegen im Bereich der GASP weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gilt (Thym 2008: 122).

Die Umsetzung des Vertrags gestaltete sich insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung des EAD als schwierig. Bisweilen kam es zu Konflikten zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union, der für eine stärkere Rolle der diplomatischen Dienste der EU-Mitgliedsstaaten eintrat. Dieser Streitpunkt hing eng mit der institutionellen Verankerung zusammen und wurde wie diese im Vertrag von Lissabon bewusst vage formuliert. Gemäß Artikel 27(3) des Vertrags setzt sich der EAD aus „Beamten aus einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnete[m] Personal der nationalen diplomatischen Dienste“ zusammen. Auch die personelle Besetzung des EAD war anfänglich stark umstritten, da hier ein angemessenes Verhältnis von Angestellten aus supranationalen Institutionen einerseits bzw. intergouvernementalen und nationalen Institutionen andererseits erreicht werden sollte. Über die personelle Zusammensetzung kam es schließlich zum Konflikt zwischen dem Rat der EU, der für eine intergouvernementale Ausprägung des EAD plädierte, und dem Europäischen Parlament, das auf eine eher supranationale Ausgestaltung pochte. Zusammen mit der Kommission konnten sich die Institutionen schließlich im Herbst 2010 auf die Organisationsstruktur des EAD und seine personelle Zusammensetzung einigen, sodass dieser am 1. Dezember 2010 seine Arbeit aufnehmen konnte. Etwa ein Drittel der Mitarbeiter kam aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten (Auswärtiges Amt 2016), ein weiterer Großteil besteht aus Beamten der Kommission.

Neben den institutionellen Neuerungen brachte der Vertrag von Lissabon auch eine wichtige sicherheitspolitische Änderung mit sich, indem er eine wechselseitige Beistandsklausel in den EU-Vertrag einfügte. Eine derartige Regelung gab es zuvor auf europäischer Ebene lediglich im Rahmen der 1954 gegründeten Westeuropäischen Union, die zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aufgelöst wurde. Der Artikel 42(7) legt dabei weder ein formelles Verfahren noch die Verpflichtung zu militärischer Unterstützung fest, um den Mitgliedsstaaten Finnland, Irland, Österreich und Schweden die Wahrung ihrer Neutralität zu ermöglichen. Der Artikel fand bislang einmal Anwendung, als Frankreich nach den Terroranschlägen von Paris am 13. November 2015 die übrigen Mitgliedsstaaten um Unterstützung bei seinen Militäroperationen gegen Terroristen in Syrien und im Irak bat (Europäisches Parlament 2016).

2.2. Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

2.2.1. Europäischer Rat und Rat für Auswärtige Angelegenheiten

Aufgrund ihrer intergouvernementalen Struktur stellt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eine Besonderheit im politischen System der Europäischen Union dar, sodass sich die ihr zugrunde liegende institutionelle Struktur von der in anderen Politikfeldern unterscheidet. So werden die strategischen Interessen und allgemeinen Leitlinien der GASP laut Artikel 26 EUV vom Europäischen Rat definiert, der damit die Richtlinienkompetenz besitzt.

Als höchstes Entscheidungsgremium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik trifft der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Grundsatzentscheidungen gesamteuropäischer Außenpolitik und stellt eine Koordinierung nationaler Außenpolitiken auf EU-Ebene sicher. Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten setzt sich in der Regel aus den Außenministern aller Mitgliedsstaaten zusammen. Auf Grundlage der vom Europäischen Rat vorgegebenen Leitlinien trifft sich dieser einmal im Monat unter dem Vorsitz des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der jedoch kein Stimmrecht innehat. Anders als die meisten Beschlüsse im Rat der EU werden Entscheidungen im Rat für Auswärtige Angelegenheiten nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern in der Regel einstimmig gefällt. Das Prinzip der Einstimmigkeit garantiert zwar ein gewisses Maß an staatlicher Souveränität, geht allerdings zu Lasten der Handlungsfähigkeit des Rates. In den vergangenen Jahren, zuletzt 2018, sind mehrere Versuche zur Übernahme des Prinzips der qualifizierten Mehrheit im Rat für Auswärtige Angelegenheiten gescheitert (Der Standard 2018).

Wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik stellt auch der Rat für Auswärtige Angelegenheiten eine Besonderheit im politischen System der EU dar. Als einzige Formation des Rates der EU werden seine Sitzungen nicht von der amtierenden Ratspräsidentschaft, sondern vom Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet. Abweichend davon leitet die jeweilige Ratspräsidentschaft die Sitzungen, in denen sich der Rat mit Handelsfragen auseinandersetzt. In Abhängigkeit von der jeweiligen Tagesordnung ist es zudem möglich, dass die Mitgliedsstaaten von ihren Entwicklungs-, Handels- oder Verteidigungsministern bzw. deren Stellvertretern (etwa den Ständigen Vertretern oder Staatssekretären) vertreten werden. Eine weitere Besonderheit ist das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das dem Rat unterstützend zur Seite steht. Dieses tagt normalerweise zweimal wöchentlich und setzt sich aus ranghohen Beamten der nationalen Außenministerien zusammen, die Stellungnahmen zur internationalen Lage abgeben, die Durchführung der vom Rat getroffenen Maßnahmen überwachen und mit Operationen zur Krisenbewältigung beauftragt werden können.

2.2.2. Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik koordiniert, der auch als De-facto-Außenminister der EU bezeichnet wird. Tatsächlich war ein solcher Titel im Rahmen des EU-Verfassungsvertrags vorgesehen, der allerdings nach den gescheiterten Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft getreten ist. Das Amt entstand aus der Zusammenlegung des Vorsitzenden des Rats für auswärtige Angelegenheiten und des EU-Kommissars für Außenbeziehungen, weshalb es auch als „Doppelhut“ bezeichnet wird. Der Hohe Vertreter ist damit die einzige Person im politischen System der EU, die eine hochrangige Vorsitzfunktion in einem supranationalen und in einem intergouvernementalen Gremium innehat.

Die Aufgaben des Hohen Vertreters umfassen die Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Vertretung der EU nach außen. Dabei ist er an das Mandat der EU-Mitgliedsstaaten gebunden, die nach wie vor die zentralen Akteure der GASP sind. Zusätzlich zu seinen Funktionen als Vizepräsident der Europäischen Kommission und Vorsitzender im Rat für Auswärtige Angelegenheiten steht der Hohe Vertreter der Europäischen Verteidigungsagentur und dem EAD einschließlich der ihm zugeordneten EU-Delegationen vor. Darüber hinaus vertritt der Hohe Vertreter die Union im Rahmen von politischen Dialogen mit Dritten, in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (Art. 27(2) EUV), koordiniert das europäische Handeln auf internationaler Ebene und kann im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Standpunkt der Union vertreten, wenn diese sich zum betreffenden Thema bereits auf eine gemeinsame Position geeinigt hat (Art. 34(2) EUV). Im Hinblick auf die Beschlüsse der GASP und der GSVP genießt der Hohe Vertreter neben den Mitgliedsstaaten ein formelles Initiativrecht (Art. 30 EUV).

Die Amtszeit des Hohen Vertreters beträgt fünf Jahre. Er wird mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat ernannt und anschließend gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern der Kommission vom Europäischen Parlament bestätigt. Erste Amtsinhaberin war die Britin Catherine Ashton, die in ihrer Amtszeit von 2009 bis 2014 vor allem mit dem Aufbau der neuen Institution beschäftigt war. Von 2014 bis 2019 hatte die ehemalige italienische Außenministerin Federica Mogherini das Amt inne, die maßgeblich an den Verhandlungen zum 2015 abgeschlossenen Atomabkommen mit dem Iran beteiligt war. Als ihr Nachfolger wurde am 2. Juli 2019 vom Europäischen Rat der spanische Außenminister Josep Borrell nominiert und am 7. Oktober 2019 vom Europäischen Parlament bestätigt. Er übernahm das Amt des Hohen Vertreters mit dem Antritt der neuen Kommission unter der Leitung von Ursula von der Leyen zum 1. Dezember 2019.

2.2.3. Europäischer Auswärtiger Dienst

Der EAD nimmt im politischen System der EU in etwa die Funktion eines Außenministeriums ein. Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union arbeitet er mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten, dem Generalsekretariat des Rates und den Dienststellen der Kommission zusammen (Art. 27 III EUV). Er koordiniert in Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen die EU-Außenpolitik und verwaltet die Arbeit der Delegationen, die dem Hauptsitz in Brüssel regelmäßig über ihre Arbeit berichten. Insofern ist der EAD vor allem die Koordinierungsstelle der EU-Außenpolitik, die in den Drittstaaten und bei internationalen Organisationen durch die Delegationen ausgeführt wird. Waren die Delegationen vor dem Vertrag von Lissabon in der Regel Vertretungen der Europäischen Kommission, ist der EAD als Vertretung der gesamten EU konzipiert. Die zentrale Aufgabe des Hauptsitzes ist es daher, eine gemeinsame Außenpolitik aller (supranationalen und intergouvernementalen) EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten zu erarbeiten und diese zu verwalten.

Der Hauptsitz des EAD befindet sich im Triangle Building in Brüssel, direkt gegenüber dem Hauptgebäude der Europäischen Kommission. Ihm arbeiten derzeit etwa 140 Delegationen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen zu, die weltweit verteilt sind. Der Aufbau der Institution ähnelt damit stark dem eines nationalen diplomatischen Dienstes. Im Gegensatz zur Europäischen Union selbst beschränkt sich der EAD mit Englisch und Französisch auf zwei Arbeitssprachen, während Deutsch im Gegensatz zu anderen Institutionen der EU keinen offiziellen Status im Rahmen der GASP innehat.

Der EAD wird neben dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik derzeit von einer Generalsekretärin und drei stellvertretenden Generalsekretären geleitet. Letztere sind dabei schwerpunktmäßig für (a) politische Angelegenheiten, (b) wirtschaftliche und globale Fragen sowie (c) die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und Krisenreaktion zuständig. Ihnen unterstehen fünf regionale Exekutivdirektionen (Asien/Pazifik, Afrika, Europa/Zentralasien, Naher Osten/Nordafrika, Nord-/Südamerika) sowie eine Exekutivdirektion für Menschenrechte, globale und multilaterale Fragen. Dazu kommen außerdem eine Generaldirektion für Finanzen und Verwaltung, eine Generaldirektion für die GSVP und Krisenreaktion sowie der EU-Militärstab (EAD 2019b).

In einigen Politikbereichen verblieb die Federführung auch nach dem Vertrag von Lissabon bei der Europäischen Kommission. Dies betrifft etwa die Entwicklungszusammenarbeit, die Demokratie- und Menschenrechtsförderung und die internationale Zusammenarbeit in der nuklearen Sicherheit (Lieb 2010).

2.2.4. Delegationen der Europäischen Union

2.2.4.1. Bilaterale Delegationen in Drittstaaten

Von den insgesamt 140 Delegationen der EU sind 132 vorwiegend mit bilateralen Aufgaben, also der Vertretung der EU gegenüber einem Drittstaat, betraut. Sie sind in ihrer Funktion mit bilateralen Botschaften vergleichbar und übernehmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Außendarstellung und Durchführung der EU-Politik in dem entsprechenden Land sowie die Berichterstattung für die EU-Institutionen.

Neben den offiziellen Delegationen unterhält der EAD ein Wirtschafts- und Handelsbüro in Taipeh (Taiwan), ein Verbindungsbüro in Pristina (Kosovo) sowie ein Büro in Ostjerusalem (Palästinensische Autonomiegebiete). Zwar erfüllen diese Büros *de facto* die Funktion einer Delegation, werden allerdings aus politischen Gründen nicht so genannt. Damit folgt der EAD weitgehend der Praxis der diplomatischen Dienste von EU-Mitgliedsstaaten.

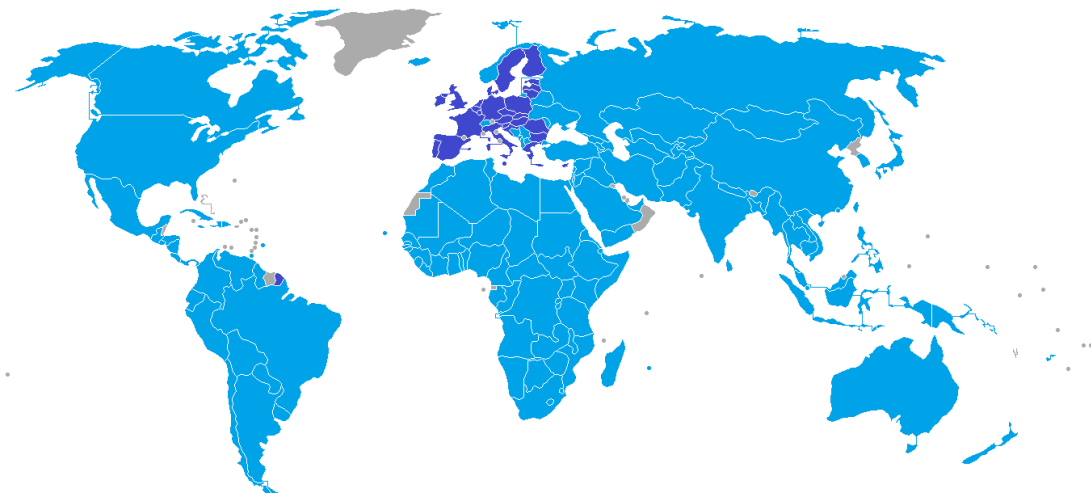


Abb. 4: Sitzstaaten von bilateralen Delegationen der EU (Eigene Darstellung nach EAD 2019a)

Die ersten offiziellen Vertretungen bei Drittstaaten wurden von der Vorgängerorganisation der Europäischen Kommission in den 1960er Jahren errichtet. Somit sind einige Delegationen wesentlich älter als der Europäische Auswärtige Dienst oder die Europäische Union selbst. Erst mit der Gründung des EAD am 1. Dezember 2010 wurden sie diesem unterstellt. Die Delegationen selbst arbeiten unabhängig und damit ergänzend zu den Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten, nehmen allerdings häufig eine zusätzliche Koordinierungsfunktion ein. Vor allem kleinere Mitgliedsstaaten profitieren so von einem umfangreichen Netzwerk diplomatischer Vertretungen, das Ressourcen bündelt und die EU als Ganzes vertritt. Jedoch ersetzen die EU-Delegationen nicht die Botschaften und internationalen Vertretungen ihrer Mitgliedsstaaten, auch wenn im Zuge des Ausbaus der EU-Delegationen gelegentlich die Auflösung der nationalen diplomatischen Dienste zugunsten eines gestärkten EAD diskutiert wird.

2.2.4.2. Delegationen bei internationalen Organisationen

Von insgesamt neun multilateralen Delegationen der EU sind sechs zumindest teilweise für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zuständig. Daneben gibt es weitere Delegationen bei der Afrikanischen Union in Addis Abeba, beim Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) in Jakarta und beim Europarat in Straßburg. Die Arbeit dieser Delegation unterscheidet sich von den anderen multilateralen Delegationen vor allem dahingehend, dass die EU in keiner der oben genannten Organisationen Mitglieds- oder Beobachterstatus hat.

Standort	Name und Zuständigkeit der Delegation	Eröffnung
Addis Abeba	Delegation bei der Afrikanischen Union	2008
Genf	Delegation bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Genf	2011
Genf	Ständige Vertretung bei der Welthandelsorganisation	2011
Jakarta	Vertretung bei der ASEAN	2015
New York	Delegation bei den Vereinten Nationen	1964/1974
Paris	Delegation bei der OECD und UNESCO	1964
Rom	Delegation bei den UN-Organisationen in Rom	1993
Straßburg	Delegation beim Europarat	2011
Wien	Delegation bei den internationalen Organisationen in Wien	1979

Abb. 5: Multilaterale Delegationen der EU (Eigene Darstellung nach EAD 2019a und Karalus 2009: 106-107)

Die EU unterhält Delegationen an den wichtigsten UN-Sitzen in New York, Genf und Wien. Am UN-Sitz in Nairobi besitzt sie wie viele andere Staaten nur eine bilaterale Vertretung, die zusätzlich für die örtlichen UN-Aktivitäten zuständig ist. Abseits der vier UN-Sitze existieren derzeit siebzehn UN-Sonderorganisationen, deren Mitgliedschaft eigenständig organisiert ist. Die EU ist selbst Mitglied oder Beobachter in einigen UN-Sonderorganisationen und unterhält eigene Beziehungen zu diesen. Aus diesem Grund hat die EU Delegationen an den Standorten in Genf (ILO, WTO), Rom (FAO, WFP) und Paris (UNESCO). Die Delegationen in Paris und Wien sind neben ihrer Arbeit mit den Vereinten Nationen für die Beziehungen zu weiteren Organisationen außerhalb des UN-Systems zuständig (OECD in Paris und OSZE in Wien). Die Delegationen in Rom und Paris verwalten darüber hinaus auch die bilateralen Beziehungen zu Andorra, Monaco, dem Heiligen Stuhl, San Marino und dem Souveränen Malteserorden. Eine weitere Besonderheit stellt der Standort Genf dar, da die örtliche Delegation zu Jahresbeginn 2011 aufgeteilt wurde. Dies macht Genf zur einzigen Stadt mit zwei multilateralen Delegationen, deren beide Zuständigkeitsbereiche im System der Vereinten Nationen liegen (EAD 2019c).

2.3. Zusammenfassung

Die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Form ist das Ergebnis eines über siebenzig Jahre andauernden Integrationsprozesses, der mit dem Zweiten Weltkrieg seinen Anfang nahm. Zu Beginn noch als Montanunion konzipiert, erwuchs aus diesem Prozess zunächst eine rein wirtschaftliche und zunehmend politische Union einer immer größer werdenden Anzahl von Mitgliedsstaaten. Zentrales Alleinstellungsmerkmal dieses Prozesses und des gegenwärtigen politischen Systems der EU ist die Verbindung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen, weshalb die EU in diesem Zusammenhang auch als Institution *sui generis* bezeichnet wird. Im Gegensatz zum überwiegenden Großteil regionaler und internationaler Organisationen, denen üblicherweise eine intergouvernementale Struktur zugrunde liegt, besitzt die EU selbst sowohl gegenüber ihren Mitgliedsstaaten als auch im internationalen politischen System aufgrund ihres Kompetenzumfangs eine bezeichnende Akteursqualität.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nimmt wiederum innerhalb des politischen Systems der EU eine besondere Stellung ein, was aufgrund ihrer historischen Entwicklung zu erklären ist. Ursprünglich als formlose Zusammenarbeit von den Staats- und Regierungschefs initiiert, existierte sie lange Zeit nur als Parallelstruktur zu den bestehenden Europäischen Gemeinschaften, deren Entscheidungsprozesse sich fundamental voneinander unterschieden. Als intergouvernemental ausgerichtete Kooperation unterschied sich die EPZ, aus der später die GASP hervorging, in ihrem institutionellen Aufbau nicht von anderen internationalen Organisationen. Eine Ausnahme bildeten die Politikbereiche, in denen die EU schon damals weitgehende Kompetenzen von ihren Mitgliedsstaaten erhalten hatte, so zum Beispiel in der Handelspolitik. Mit dem Vertrag von Lissabon übertrugen die Mitgliedsstaaten schließlich weitgehende außenpolitische Kompetenzen auf die EU und den neu eingerichteten EAD, wodurch die Union auf internationaler Ebene nicht länger nur als Vermittler, sondern auch als Akteur auftreten konnte. Dies zeigt sich unter anderem in ihrem wachsenden Einfluss in der UN-Generalversammlung als einzige Organisation mit erweitertem Beobachterstatus.

Die wichtigsten Akteure im Hinblick auf die Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen sind neben der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union vor allem der EAD und die ihm unterstellten Delegationen an den UN-Standorten in Genf, New York, Paris, Rom und Wien. Die Europäische Union nimmt dabei eine zentrale Akteursrolle ein, die in ihrer Qualität mit keiner weiteren regionalen Organisation vergleichbar ist. Die historische Entwicklung von einer wirtschaftlichen zu einer politischen Gemeinschaft wird auch in der institutionellen Rolle der EU innerhalb des UN-Systems deutlich, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

3. Die Europäische Union im System der Vereinten Nationen

3.1. Struktur und Arbeitsweise der Vereinten Nationen

3.1.1. Gründungsgeschichte und Zusammensetzung

Wie die europäische Integration wurden auch die Vereinten Nationen in der Nachkriegszeit gegründet, um einen weltumspannenden militärischen Konflikt wie den Zweiten Weltkrieg in Zukunft zu verhindern. Dabei waren die Vereinten Nationen bei weitem nicht der erste Versuch, ein globales Rahmenwerk zur friedlichen Beilegung von Konflikten zu etablieren. Bereits 1899 und 1907 fanden in Den Haag auf Einladung der niederländischen Königin Wilhelmina die Haager Friedenskonferenzen statt. Unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs wurde im Jahr 1920 der Völkerbund mit Sitz in Genf gegründet. Obwohl diese Organisation in ihrem Ziel eines Systems der kollektiven Sicherheit letztendlich scheiterte, wurde sie dennoch in vielen Aspekten zum Vorbild ihrer Nachfolgerorganisation, den Vereinten Nationen.

Kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa wurde am 26. Juni 1945 auf der Konferenz von San Francisco die Charta der Vereinten Nationen von 50 Staaten unterzeichnet. Gemäß Artikel 4 der Charta können „alle sonstigen friedliebenden Staaten [Mitglied] werden, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen“ (Vereinte Nationen 1945: Art. 4). Dementsprechend ist eine Mitgliedschaft nichtstaatlicher Institutionen wie der Europäischen Union von vornherein ausgeschlossen. Ähnlich wie Nicht-UN-Mitgliedsstaaten kann solchen Organisationen von der Generalversammlung ein Beobachterstatus gewährt werden, obwohl ein solcher Status nicht in der UN-Charta vorgesehen ist (Vereinte Nationen 2019a).

Als erster Staat ratifizierten die Vereinigten Staaten die UN-Charta und boten New York als Sitz der neuen Organisation an (Ertl 2007: 454). Zu den Gründungsmitgliedern zählen außerdem die heutigen EU-Mitgliedsstaaten Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Polen und das Vereinigte Königreich sowie die damals noch existente Tschechoslowakei. Während sich fast alle übrigen europäischen Staaten, darunter Österreich und das EGKS-Gründungsmitglied Italien, bis 1955 der Organisation anschlossen, wurde den beiden deutschen Staaten erst 1973 die Mitgliedschaft gewährt. Damit war die Bundesrepublik Deutschland in der Zeit zwischen 1952 und 1973 als einziger Mitgliedsstaat in der Geschichte der EU-Vorgängerorganisationen nicht Mitglied der Vereinten Nationen. Gegenwärtig sind alle EU-Mitgliedsstaaten auch Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und machen in der Generalversammlung 14,5 Prozent des Stimmgewichtes aus.

3.1.2. Institutionelle Architektur des UN-Systems

Das gegenwärtige System der Vereinten Nationen ist das Ergebnis eines seit mehr als siebenzig Jahren andauernden Wachstumsprozesses, womit sein komplexer Aufbau zu erklären ist. Das Fundament der Organisation bilden die sechs Hauptorgane, die auf Artikel 7 der UN-Charta beruhen: die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhandrat (seit 1994 suspendiert), der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Der Sitz des Internationalen Gerichtshofs ist Den Haag, alle übrigen Organe befinden sich in New York. In der politischen Arbeit sind vor allem die drei erstgenannten Organe zentral.

Zusätzlich zu den Hauptorganen können die Generalversammlung und der Sicherheitsrat Nebenorgane einsetzen, die ihnen bzw. dem Wirtschafts- und Sozialrat Bericht erstatten. Diese werden nach außen hin häufig als autonom wahrgenommen, verfügen allerdings über keinen eigenen völkerrechtlichen Status. Einige bekannte Nebenorgane sind der Menschenrechtsrat, das UN-Entwicklungsprogramm, das UN-Umweltprogramm und das UN-Kinderhilfswerk.

Im Gegensatz zu den Nebenorganen handelt es sich bei den sogenannten Sonderorganisationen um rechtlich eigenständige Organisationen, die mit dem UN-System nach Artikel 63 der Charta verwoben sind. Während einige von ihnen aus dem UN-System hervorgegangen sind, sind andere deutlich älter als die Vereinten Nationen selbst. Die sogenannten verwandten Organisationen kooperieren auf eine ähnliche Weise mit den Vereinten Nationen, allerdings beruhen die dem zugrunde liegenden Abkommen nicht auf Artikel 63 der Charta.

3.1.3. Regionale Gruppen im UN-System

Bei der Besetzung vieler Gremien und Positionen im System der Vereinten Nationen hat sich im historischen Verlauf ein System geopolitischer Gruppen gebildet, um einen gewissen Grad an geographischer und politischer Ausgewogenheit zu erreichen. Diese Einteilung hat sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert und umfasst die folgenden Gruppen: Gruppe der afrikanischen Staaten (54 Staaten), Gruppe der asiatischen Staaten (53 Staaten), Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (33 Staaten), Gruppe der osteuropäischen Staaten (23 Staaten) sowie Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (29 Staaten).

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verteilen sich auf drei regionale Gruppen: 16 von ihnen sind in der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten, womit sie dort die Mehrheit bilden. 11 sind in der Gruppe der osteuropäischen Staaten, wobei sich die EU im Rahmen dieser Gruppe nur sehr eingeschränkt beteiligt. Darüber hinaus gehört Zypern als einziges EU-Mitglied der Gruppe der asiatischen Staaten an (Vereinte Nationen 2019b).

3.2. Institutioneller Status der EU innerhalb des UN-Systems

3.2.1. Generalversammlung

Die Generalversammlung ist die Vollversammlung der Vereinten Nationen und tritt einmal jährlich in New York zusammen, um den Haushaltsplan der Organisation zu genehmigen und über mögliche Resolutionen zu beraten. Gemäß Artikel 12 der UN-Charta darf sich die Generalversammlung mit jeder Frage von internationaler Bedeutung befassen, solange diese nicht gleichzeitig vom Sicherheitsrat behandelt wird. Im Gegensatz zu den Resolutionen des Sicherheitsrates haben die Resolutionen der Generalversammlung gemäß Artikel 10 der UN-Charta lediglich Empfehlungscharakter und sind nicht völkerrechtlich bindend, können allerdings durch die Rechtsüberzeugung der an der Abstimmung beteiligten Staaten zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht beitragen (Schaller 2003: 3).

Die Generalversammlung setzt sich aus allen 193 Mitgliedsstaaten zusammen, die jeweils eine Stimme besitzen. Neben den vollwertigen Mitgliedern nehmen der Vatikanstaat und Palästina als Beobachterstaaten an den Sitzungen teil, verfügen jedoch über kein Stimmrecht. Darüber hinaus hat die Generalversammlung einer Vielzahl von internationalen Organisationen einen ständigen Beobachterstatus zuerkannt. Eine der ersten dieser Organisationen war die EWG, die in einer Resolution vom 11. Oktober 1974 zum ständigen Beobachter ernannt wurde:

„The General Assembly, *Wishing* to promote co-operation between the United Nations and the European Economic Community, *Requests* the Secretary-General to invite the European Economic Community to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer“.

(A/RES/3208 (XXIX) (11.10.1974))

Als ständiger Beobachter in der Generalversammlung verfügte die EWG (später EG bzw. EU) über das Rede-, nicht aber über das Stimmrecht. In der Folge erlangte die Organisation auch in vielen weiteren Organen und Institutionen der Vereinten Nationen einen Beobachterstatus. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 bemühten sich die Hohe Vertreterin Catherine Ashton und der EAD um einen erweiterten Status der EU in der Generalversammlung. Ziel war die Zuerkennung desselben Vertretungsrechts wie Mitgliedsstaaten mit Ausnahme des Stimmrechts. Andere regionale Organisationen wie die Arabische Liga, die Afrikanische Union und die ASEAN beäugten diesen Vorstoß kritisch, da sie selbst dieselben Rechte eingeräumt bekommen wollten. Bei der Generalversammlung im September 2010 wurde die Entscheidung auf Betreiben der Karibischen Gemeinschaft vertagt, wobei die Abstimmung mit 76 zu 71 Stimmen äußerst knapp ausfiel (Miller 2011: 3). Im darauffolgenden Jahr wurde eine entsprechende Resolution der Generalversammlung mit 180 Ja-Stimmen und ohne Nein-Stimmen bei zwei Enthaltungen (Simbabwe und Syrien) angenommen. Der EU wurde ein erweiterter Beobachterstatus zuerkannt, den die Resolution wie folgt beschreibt:

„Im Einklang mit dieser Resolution gilt für die Vertreter der Europäischen Union zum Zweck der Darlegung der Standpunkte, auf die sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten geeinigt haben, Folgendes:

- a) Sie dürfen unter den Vertretern wichtiger Gruppen in die Rednerliste eingetragen werden, um Stellungnahmen abzugeben;
- b) sie werden zur Teilnahme an der Generaldebatte der Generalversammlung eingeladen, wobei sich die Rangfolge der Redner nach der feststehenden Praxis für teilnehmende Beobachter und nach der Ebene der Teilnahme richtet;
- c) sie dürfen ihre die Tagungen und die Arbeit der Generalversammlung und die Tagungen und die Arbeit aller unter der Schirmherrschaft der Versammlung einberufenen internationalen Treffen und Konferenzen und der Konferenzen der Vereinten Nationen betreffenden Mitteilungen ohne Zwischenschaltung einer anderen Stelle unmittelbar als Dokumente der Versammlung, des Treffens oder der Konferenz verteilen lassen;
- d) sie dürfen außerdem Vorschläge und Änderungsanträge, auf die sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union geeinigt haben, mündlich unterbreiten; eine Abstimmung über diese Vorschläge und Änderungsanträge erfolgt nur auf Antrag eines Mitgliedstaats;
- e) sie dürfen in Bezug auf Standpunkte der Europäischen Union nach entsprechender Entscheidung des Vorsitzenden das Recht auf Antwort wahrnehmen; dieses Recht ist auf eine Stellungnahme je Punkt begrenzt.“

(UNGA-Resolution 65/276, 11.05.2011)

Die Europäische Union ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die einzige Organisation, der ein solcher Status von der Generalversammlung verliehen wurde. Sie ist damit auch die einzige internationale Organisation, die nach vorheriger Zustimmung im Namen aller ihrer Mitgliedsstaaten sprechen darf. Im Gegensatz zu den vollwertigen Mitgliedsstaaten ist sie jedoch nicht befugt, an Abstimmungen teilzunehmen, Kandidaten zu nominieren sowie Resolutionen oder Entscheidungen mitzutragen (Miller 2011: 5). Im Resolutionstext wird bekräftigt, dass eine Mitgliedschaft der EU grundsätzlich ausgeschlossen ist, weil „die Generalversammlung ein zwischenstaatliches Organ ist, dessen Mitgliedschaft auf die Staaten beschränkt ist, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind“ (UNGA-Resolution 65/276, 11.05.2011).

Die besondere Rolle der EU in der UN-Generalversammlung ergibt sich weniger aus einem Zugeständnis der Staatengemeinschaft, sondern reflektiert vielmehr die einzigartige Funktion der EU als politisches System *sui generis*. Sie ist die einzige internationale Organisation mit ständigem Beobachterstatus, deren Struktur supranationale und intergouvernementale Züge aufweist. Grundsätzlich strebt die EU außenpolitische Kompetenz in den Politikbereichen an, in denen ihre Mitgliedsstaaten innenpolitische Kompetenzen auf die EU übertragen haben (Cremona 2011: 217). Insofern reflektiert ein erweiterter Beobachterstatus in erster Linie den Kompetenzumfang der EU, der mit anderen regionalen und internationalen Organisationen nicht zu vergleichen ist. Aufgrund ihrer supranationalen wie intergouvernementalen Struktur nimmt die EU im System der Vereinten Nationen wie in der Generalversammlung eine Doppelrolle ein: Neben ihrer Akteursqualität als ständiger Beobachter besteht ihre Funktion vor allem in der Koordination von und Vermittlung zwischen ihren eigenen Mitgliedsstaaten.

3.2.2. Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat trägt gemäß Artikel 24 der UN-Charta „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Er ist das einzige Organ der Vereinten Nationen, das für alle Mitgliedsstaaten völkerrechtlich bindende Resolutionen verabschieden kann. Der Rat besteht aus fünf ständigen und zehn nichtständigen Mitgliedern, letztere werden für eine Amtsperiode von jeweils zwei Jahren von der Generalversammlung gewählt. Zu den ständigen Mitgliedern gehören neben China, Russland und den Vereinigten Staaten auch zwei EU-Mitgliedsstaaten: Frankreich und das Vereinigte Königreich.

Da die EU nicht in den Sicherheitsrat gewählt werden kann, kommt ihr in diesem Organ eine Koordinierungsfunktion zu. Ihre Mitgliedsstaaten haben sich in Artikel 34 des EUV-Vertrags verpflichtet, sich untereinander abzustimmen und die übrigen Mitgliedsstaaten in vollem Umfang zu unterrichten. Dies trifft gleichermaßen auf ständige und nichtständige Mitglieder zu:

„Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind, setzen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union ein. Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen.“

(Art. 34 Abs. 2 EUV)

Im Rahmen der GASP ist es auf Grundlage dieses Artikels mittlerweile üblich, dass der Hohe Vertreter vor dem Sicherheitsrat im Namen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten spricht. Möglich ist dies durch Artikel 31 der UN-Charta, aufgrund dessen der Sicherheitsrat andere UN-Mitgliedsstaaten oder fachkundige Personen zur Teilnahme an Sitzungen einladen kann.

Im Gegensatz zu ihrer Stellung in der Generalversammlung ist die Akteursqualität der EU im Sicherheitsrat daher sehr eingeschränkt und direkt vom Wohlwollen ihrer Mitgliedsstaaten abhängig. Insofern ist die EU in erster Linie durch die Koordination ihrer Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat präsent. Dabei beschränkt sich die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat nicht auf die Arbeit im UN-Hauptsitz. Sie findet auf zumindest drei Ebenen statt (in den nationalen Hauptstädten, in Brüssel und in New York), was aus organisatorischer Sicht nicht unproblematisch ist (Marchesi 2008: 11). Die Umsetzung von Artikel 34 des EU-Vertrags ist häufig von den jeweiligen Themen und eingebundenen Personen abhängig, die als nationale Diplomaten vor allem ihrer nationalen Regierung verpflichtet sind (Ebd.: 13).

Im Zuge der Debatte um die Reform des Sicherheitsrates wird seit längerer Zeit die Option eines gemeinsamen Sitzes der EU diskutiert. Dies wird allerdings von den derzeitigen ständigen Mitgliedern (einschließlich Frankreichs und des Vereinigten Königreichs) abgelehnt.

3.2.3. Wirtschafts- und Sozialrat

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ist vor allem für die Koordination der Nebenorgane und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zuständig. Ihm gehören 54 UN-Mitgliedsstaaten an, die für sich überschneidende Wahlperioden von drei Jahren von der Generalversammlung gewählt werden. Wie die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ist auch die des Wirtschafts- und Sozialrates nach den fünf regionalen Gruppen aufgeschlüsselt.

Infolge der zunehmenden Kooperation des Wirtschafts- und Sozialrates mit verschiedenen internationalen Organisationen, einschließlich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, verabschiedete dieser 1967 eine Resolution, in der ein ständiger Beobachterstatus für diese Organisationen vorgesehen wurde (ECOSOC-Resolution 1267). Dies betraf auch die EWG, die dadurch auch ständigen Beobachterstatus in den Fach- und Regionalkommissionen erhielt, der mittlerweile auf die EU übergegangen ist und bis heute besteht.

Fachkommissionen	Regionalkommissionen
Hochrangiges Politisches Forum für nachhaltige Entwicklung	Wirtschaftskommission für Afrika
Kommission der Vereinten Nationen zur Rechtsstellung der Frau	Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik
Kommission für Bevölkerung und Entwicklung	Wirtschaftskommission für Europa
Kommission für soziale Entwicklung	Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik
Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege	Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien
Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung	Weitere Gremien
Statistische Kommission	Ad-hoc-Organe
Suchtstoffkommission	Ständige Ausschüsse
Waldforum der Vereinten Nationen	Ausschüsse von Regierungsexperten
	Sonstige Expertenausschüsse

Abb. 6: Unterstellte Gremien und Ausschüsse des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (Eigene Darstellung)

Eine Ausnahme bildet dabei das Hochrangige Politische Forum für nachhaltige Entwicklung. Dessen Vorgängerorganisation, die Kommission für nachhaltige Entwicklung, war 1993 als Reaktion auf die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Vorjahr eingerichtet worden. Als vollwertiger Teilnehmer an dieser Konferenz wurde der EG ein vollwertiger Mitgliedsstatus in der Kommission zugesprochen, die im Jahr 2013 auf das Hochrangige Politische Forum übergang. Aus diesem Grund ist die EU in diesem Gremium ein vollwertiges Mitglied und verfügt über weitgehendere Rechte als in den anderen Kommissionen, einschließlich des Rede-, Antwort- und Vorschlagsrechtes. Anders als die UN-Mitgliedsstaaten verfügt die EU jedoch auch in diesem Gremium über kein Stimmrecht, kann allerdings eigene Vorschläge zur Abstimmung bringen (Chané/Wouters 2017: 15–16).

3.2.4. Nebenorgane

Zusätzlich zu den genannten sechs Hauptorganen gibt es eine Reihe von Nebenorganen der Vereinten Nationen. Sie können auf Grundlage der UN-Charta von der Generalversammlung (Art. 22) oder dem Sicherheitsrat (Art. 29) eingerichtet werden, „soweit [diese] dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich“ halten. Dazu gehören ihre ständigen Ausschüsse und Ad-hoc-Organen, die einen ähnlichen Status wie parlamentarische Ausschüsse besitzen und in New York tagen. Bei anderen Nebenorganen handelt es sich um politische Kommissionen, die mit den Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates vergleichbar sind. Zu den Nebenorganen des Sicherheitsrates gehören außerdem die derzeit 16 Friedensmissionen.

Generalversammlung	Sicherheitsrat
Abrüstungskommission	Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus
Gemeinsame Inspektionsgruppe	Friedenssicherungseinsätze und politische Missionen
Menschenrechtsrat	Generalstabsausschuss
Völkerrechtskommission	Internationaler Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe
Hauptausschüsse	(Ad-hoc-)Sanktionsausschüsse
Ständige Ausschüsse und Ad-hoc-Organen	Ständige Ausschüsse und Ad-hoc-Organen

Abb. 7: Nebenorgane der Vereinten Nationen (Eigene Darstellung nach Vereinte Nationen 2019c)

Die Generalversammlung verfügt gemäß Regel 98 ihrer Geschäftsordnung über die folgenden sechs Hauptausschüsse: (1) Abrüstung und internationale Sicherheit, (2) Besondere politische Fragen und Entkolonialisierung, (3) Wirtschaft und Finanzen, (4) Soziale, humanitäre und kulturelle Fragen, (5) Verwaltung und Haushalt, (6) Rechtsfragen. Die EU hat in diesen Ausschüssen wie in der Generalversammlung selbst eine Beobachterrolle und koordiniert das Abstimmungsverhalten ihrer Mitgliedsstaaten. Dies trifft gleichermaßen auf die weiteren Nebenorgane der Generalversammlung zu; so spielt die EU nach eigener Darstellung eine aktive Rolle in der Abrüstungskommission und im Menschenrechtsrat (EAD 2019).

Auf die Nebenorgane des Sicherheitsrates hat die EU keinen direkten politischen Einfluss, da sie nicht in diesen gewählt werden kann und auch keinen Beobachterstatus innehat. Dennoch nimmt sie auch in diesem Rahmen eine wichtige Koordinierungsfunktion ein, etwa wenn es um die UN-Friedensmissionen geht. Aufgrund seines Rechtes zur Erteilung von Mandaten für Friedensmissionen kann der Sicherheitsrat regionale Organisationen wie die EU beauftragen, in einer Konfliktsituation einzuschreiten, was erstmals 2003 geschehen ist (Auswärtiges Amt 2019). Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass die Rolle der EU im Sicherheitsrat und seinen Nebenorganen wesentlich beschränkter ist als ihre Rolle in der Generalversammlung.

3.2.5. Fonds und Programme

Im Verlauf ihrer Geschichte hat die UN-Generalversammlung eine Vielzahl von Fonds und Programmen eingesetzt, die vor allem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe tätig sind. Sie unterstehen sowohl der Generalversammlung als auch dem Wirtschafts- und Sozialrat, sind institutionell Teil der Vereinten Nationen und verfügen über keine Budgethoheit. Dennoch erhalten sie einen Großteil ihres Budgets aus Drittmitteln, werden als quasi-autonome Institutionen bezeichnet und treten entsprechend auf (DGVN 2006).

Fonds und Programme	Forschung und Bildung	Andere Institutionen
Bevölkerungsfonds (UNFPA)	Ausbildungs- und Forschungsinstitut (UNITAR)	Amt des Hohen Flüchtlings- kommissars (UNHCR)
Entwicklungsprogramm (UNDP)	Fortbildungsakademie (UNSSC)	Büro für Projektdienste (UNOPS)
Freiwilligenprogramm (UNV)	Institut für Abrüstungsforschung (UNIDIR)	Einheit für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen (UN-WOMEN)
Kapitalentwicklungsfonds (UNCDF)	Universität (UNU)	Handels- und Entwicklungs- konferenz (UNCTAD)
Kinderhilfswerk (UNICEF)		Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)
Programm für menschliche Siedlungen (UN-HABITAT)		Internationales Handelszentrum (ITC)
Umweltprogramm (UNEP)		
Welternährungsprogramm (WFP)		

Abb. 8: Fonds und Programme der Vereinten Nationen (Vereinte Nationen 2019c)

Die oben aufgeführten Forschungs- und Bildungseinrichtungen und anderen Institutionen werden im Allgemeinen den Fonds und Programmen zugerechnet. Wie ihr Name impliziert, sind sie anders als die Haupt- und Nebenorgane keine politisch ausgerichteten Institutionen, sondern agieren innerhalb eines festgelegten Mandates. Ihr Schwerpunkt liegt dabei auf der weltweiten Durchführung operativer Projekte innerhalb ihres Betätigungsfeldes. Insofern sind sie weniger mit den oben genannten Kommissionen und Ausschüssen als vielmehr mit den UN-Sonderorganisationen zu vergleichen (United Nations System 2016).

Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen finanzieren sich durch freiwillige Beiträge der UN-Mitgliedsstaaten, internationaler Organisationen und wirtschaftlicher Partner. Die EU gehört dabei zu den wichtigsten Geldgebern und kommt zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten für den Großteil der finanziellen Beiträge auf. Im vergangenen Jahr war sie u. a. nach Deutschland und Japan der drittgrößte politische Geldgeber des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP 2019: 10). Darüber hinaus hat sie mit einigen Fonds und Programmen strategische Partnerschaften geschlossen und finanziert gezielt Projekte, die für ihre eigenen außenpolitischen Maßnahmen förderlich sind. Anders als in den politischen UN-Institutionen ist hier nicht der EAD, sondern die Kommission der zentrale Akteur (Europäische Kommission 2019).

3.2.6. Sonderorganisationen und verwandte Organisationen

Im Gegensatz zu den Nebenorganen handelt es sich bei den sogenannten Sonderorganisationen um rechtlich eigenständige Organisationen, die mit dem UN-System nach Artikel 63 der Charta verwoben sind und dem Wirtschafts- und Sozialrat Bericht erstatten. Während einige von ihnen aus dem UN-System selbst hervorgegangen sind, sind andere wesentlich älter als die Vereinten Nationen. Die ältesten Organisationen sind die Internationale Fernmeldeunion und der Weltpostverein, die bereits im 19. Jahrhundert gegründet wurden. Gegenwärtig gibt es 17 Sonderorganisationen, wobei die drei Institutionen der Weltbankgruppe häufig zu einer Organisation zusammengefasst werden.

Die sogenannten verwandten Organisationen kooperieren auf eine ähnliche Weise mit den Vereinten Nationen, jedoch beruhen die dem zugrunde liegenden Abkommen nicht auf Artikel 63 der Charta. Davon abgesehen haben sie denselben Status wie die Sonderorganisationen. Aufgrund ihrer formellen Eigenständigkeit verfügen beide Arten von Organisationen jeweils über einen eigenen Finanzrahmen und über eine eigene Mitgliederzusammensetzung. Die meisten von ihnen haben weniger Mitgliedsstaaten als die Vereinten Nationen selbst, da vor allem kleine Staaten nicht Mitglied in allen Sonderorganisationen sind. Andererseits gibt es einige Nicht-UN-Mitgliedsstaaten, die einer oder mehrerer dieser Organisationen angehören (Cookinseln, Hongkong, Kosovo, Macau, Niue, Palästina, Taiwan, Vatikanstadt).

Während die Haupt- und Nebenorgane (mit Ausnahme des IGH) sowie die meisten Fonds und Programme ihren Sitz in New York haben, sind die Sonderorganisationen und verwandten Organisationen hauptsächlich in Europa konzentriert. Die Städte mit den meisten ansässigen Organisationen sind Genf (7), Washington (4), Wien (3) und Rom (2). Weitere Standorte mit jeweils einer Organisation sind Bern, Den Haag, London, Madrid, Montreal und Paris.

Aufgrund der Vielzahl von UN-Sonderorganisationen und verwandten Organisationen ist die Stellung der EU innerhalb dieser äußerst heterogen. Grundsätzlich sind alle Mitgliedsstaaten der EU vollwertige Mitglieder in den meisten dieser Organisationen, wobei einige von ihnen nicht der Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Weltbankgruppe oder der Welttourismusorganisation (UNWTO) angehören. Insofern kommt der EU bei der Arbeit in diesen Organisationen zumindest eine Koordinierungsfunktion zu.

Ergänzend dazu verfügt die EU selbst in einigen dieser Organisationen über einen eigenen offiziellen Status. Dabei handelt es sich in der Regel um einen ständigen Beobachterstatus, wie sie ihn auch in der UN-Generalversammlung innehat. Eine besondere Stellung ergibt sich darüber hinaus aus der eigenständigen Mitgliedschaft der EU in zwei dieser Organisationen.

Sonderorganisationen	Verwandte Organisationen
Mitgliedschaft Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) – seit 1991	Mitgliedschaft Welthandelsorganisation (WTO) – seit 1995
Ständiger Beobachterstatus Internationale Seeschifffahrts-Organisation (IMO) Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)	Ständiger Beobachterstatus Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) Internationale Organisation für Migration (IOM)
Kein offizieller Status Internationale Arbeitsorganisation (ILO) Internationale Fernmeldeunion (ITU) Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) Internationaler Währungsfonds (IWF) Weltbankgruppe Weltgesundheitsorganisation (WHO) Weltorganisation für Meteorologie (WMO) Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) Weltpostverein (WPV)	Kein offizieller Status Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) Vorbereitungskommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT)

Abb. 9: Status der EU in UN-Sonderorganisationen und verwandten Organisationen (Eigene Darstellung)

Aufgrund ihrer vollwertigen Mitgliedschaft in der FAO und der WTO ist die EU weltweit die einzige internationale Organisation, die Mitglied in weiteren internationalen Organisationen ist. Während sich die Rolle der EU innerhalb der Vereinten Nationen meistens auf die Rolle eines Vermittlers beschränkt, entfaltet sie in diesen Organisationen zentrale Akteursqualität.

Die FAO war die erste Organisation, der die EU 1991 als vollwertiges Mitglied beiträt. Ihre Mitgliedschaft beruht vor allem auf ihrem Kompetenzzuwachs in den für die FAO relevanten Politikbereichen. Im Rahmen der EU wird dabei vor jeder Sitzung darüber beraten, ob die EU oder ihre Mitgliedsstaaten für das jeweilige Thema zuständig sind (Gehring et al. 2013: 857).

Eine noch weitgehendere Rolle nimmt die EU in der WTO ein, da sie im Bereich der Handelspolitik die alleinige Kompetenz besitzt. Im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik vertritt sie die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten und ist bei Entscheidungen abstimmungsberechtigt. Üblicherweise werden die Beschlüsse der Organisation im Konsens getroffen. Wenn eine Mehrheitsentscheidung stattfindet, übt die EU das Stimmrecht für alle ihre Mitgliedsstaaten aus, wobei ihre eigene Stimme als selbstständiges Mitglied entfällt (Ebd.: 855).

Obwohl die EU in den übrigen Sonderorganisationen und verwandten Organisationen kein vollwertiges Mitglied ist, pflegt sie eine enge Zusammenarbeit mit den meisten von ihnen und spielt zum Teil auch auf politischer Ebene eine gewichtige Rolle. Dies trifft beispielsweise auf die Weltgesundheitsorganisation zu, die sich aufgrund der umfangreichen Kompetenzen der EU in einigen Bereichen wie der Eindämmung des Tabakkonsums zur politischen Zusammenarbeit mit dieser gezwungen sieht. Nichtsdestotrotz ist die Akteursqualität der EU äußerst selektiv und wird auf Betreiben von Nicht-EU-Mitgliedsstaaten auf jene Bereiche beschränkt, in denen die EU umfangreiche Kompetenzen besitzt (Ebd.: 858). So besitzt die EU im Rahmen anderer Institutionen nur eine geringe Handlungsfähigkeit, da sie keine alleinige Kompetenz im jeweiligen Politikbereich innehat. Dies trifft vor allem auf die Institutionen der Weltbankgruppe zu, in denen die EU keinen offiziellen Status besitzt. So spielt sie etwa im Internationalen Währungsfonds praktisch keine Rolle (Wouters/Van Kerckhoven 2012: 222–224).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich der offizielle Status und die Rolle der EU in den Sonderorganisationen und verwandten Organisationen ebenso sehr unterscheidet wie diese Organisationen selbst. Während einige von ihnen der EU einen ständigen Beobachterstatus oder gar die Vollmitgliedschaft verliehen haben, spielt sie in anderen lediglich eine inoffizielle Rolle. Dies hat je nach Politikfeld einen maßgeblichen Einfluss auf das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten sowie die internationale Vertretung der EU insgesamt.

3.2.7. Vergleich mit anderen regionalen Organisationen

Wie bereits angeklungen ist, handelt es sich bei der Europäischen Union bei Weitem nicht um die einzige regionale Organisation mit ständigem Beobachterstatus innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Sowohl die Generalversammlung als auch die Sonderorganisationen haben im Lauf ihrer Geschichte zahlreichen Organisationen einen solchen Status verliehen. Nichtsdestotrotz nimmt die EU im Kreis dieser regionalen Organisationen eine besondere Stellung ein, die sich in ihrem einzigartigen Status innerhalb des UN-Systems widerspiegelt. Die UN-Generalversammlung hat insgesamt 109 Nicht-Mitgliedsstaaten und Organisationen einen ständigen Beobachterstatus verliehen. Dieser Status wird folgendermaßen beschrieben:

„Non-Member States of the United Nations, which are members of one or more specialized agencies, can apply for the status of Permanent Observer. The status of a Permanent Observer is based purely on practice, and there are no provisions for it in the United Nations Charter. The practice dates from 1946, when the Secretary-General accepted the designation of the Swiss Government as a Permanent Observer to the United Nations. Observers were subsequently put forward by certain States that later became United Nations Members, including Austria, Finland, Italy, and Japan. Switzerland became a UN Member on 10 September 2002. Permanent Observers have free access to most meetings and relevant documentation. Many regional and international organizations are also observers in the work and annual sessions of the General Assembly.“
(Vereinte Nationen 2019d)

1948 • Organisation Amerikanischer Staaten 1950 • Liga der Arabischen Staaten (Arabische Liga) 1965 • Organisation für Afrikanische Einheit (Afrikanische Union) 1974 • Europäische Gemeinschaft (Europäische Union) 1975 • Organisation der Islamischen Konferenz (Organisation für Islamische Zusammenarbeit) 1976 • Commonwealth-Sekretariat 1981 • Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten 1987 • Afrikanische Entwicklungsbank 1989 • Europarat 1991 • Karibische Gemeinschaft 1993 • Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa • Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit	1994 • Gemeinschaft Unabhängiger Staaten • Pazifisches Inselforum 1997 • Andengemeinschaft 1998 • Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000 • Interamerikanische Entwicklungsbank 2002 • Asiatische Entwicklungsbank 2003 • Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (Eurasische Wirtschaftsunion) • Ostafrikanische Gemeinschaft 2004 • Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika • Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit • Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft 2006 • Verband Südostasiatischer Nationen 2007 • Golf-Kooperationsrat • Islamische Entwicklungsbank 2011 • Union Südamerikanischer Nationen 2015 • Union für das Mittelmeer
--	--

Abb. 10: Regionale Organisationen mit Beobachterstatus in der UN-Generalversammlung (Auswahl)
(UN-Generalversammlung 2019)

Die besondere Stellung der Europäischen Union unter den regionalen Organisationen liegt in ihrer einzigartigen institutionellen Struktur begründet. Die überwiegende Mehrzahl internationaler Organisationen, einschließlich der Vereinten Nationen selbst, basiert auf einer intergouvernementalen Struktur, in der die Akteursmacht bei ihren Mitgliedsstaaten verbleibt. Die Europäische Union hingegen ist ein hybrides System mit intergouvernementalen und supranationalen Elementen, wenngleich die GASP einen intergouvernementalen Aufbau hat.

Die 2011 vorgenommene Erweiterung des ständigen Beobachterstatus der EU innerhalb der Generalversammlung reflektiert diese besondere Entwicklung und erkennt an, dass die EU-Mitgliedsstaaten zahlreiche Kompetenzen an die Staatengemeinschaft übertragen haben. Dazu gehört, dass die EU als einzige regionale Organisation im Namen ihrer Mitgliedsstaaten vor der UN-Generalversammlung sprechen darf. Darüber hinaus verleiht ihre Mitgliedschaft in der FAO und der WTO der EU eine einzigartige Rolle innerhalb des UN-Systems.

3.3. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen

3.3.1. Grundlegende Prinzipien der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten

Wie zuvor erwähnt sind gemeinsame Treffen der Mitgliedsstaaten ein zentraler Mechanismus der EU-Koordinierung im Rahmen der Vereinten Nationen. Bei diesen Sitzungen handelt es sich um keine Eigenheit der Europäischen Union, da sie in solcher oder ähnlicher Form auch von den fünf regionalen Gruppen und anderen Zusammenschlüssen durchgeführt werden. Bei derartigen Zusammenschlüssen handelt es sich häufig um regionale oder wertbasierte Gruppen, sodass es lange vor der Institutionalisierung der EPZ bzw. der GASP bereits einen engen Austausch der westeuropäischen Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen gab.

Auf europäischer Ebene waren die Benelux-Staaten die ersten, die sich in den frühen Jahren der Vereinten Nationen zu regelmäßigen Koordinierungssitzungen zusammenfanden. Nach der Aufnahme Italiens in die Vereinten Nationen im Jahr 1955 kam es außerdem zu einer engeren Zusammenarbeit mit Italien und Frankreich. Dabei wurden häufig das Vereinigte Königreich und die übrigen Staaten der Westeuropäischen Union in die Koordinierung mit eingebunden (Luif 2003: 9). Im Rahmen der EPZ beschlossen die Außenminister der damals neun EG-Mitgliedsstaaten im Jahr 1973 im „Dokument über die europäische Identität“ die enge Koordinierung ihrer Positionen im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1988: 44). Im Jahr 1975 folgte der Bericht von Dublin, in dem die Notwendigkeit einer frühen Koordination nationaler Standpunkte im Rahmen aller UN-Themen unterstrichen wurde. Am 23. September desselben Jahres hielt der italienische Außenminister zum ersten Mal eine Rede vor der UN-Generalversammlung „im Namen der Außenminister der Gemeinschaft“. Seit 1994 werden zuvor abgestimmte Statements in der Generalversammlung von der jeweiligen Ratspräsidentschaft „im Namen der Europäischen Union“ vorgetragen (Luif 2003: 10).

Die ersten rechtlich verbindlichen Regeln zur Zusammenarbeit der EG-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen wurden 1986 in der Europäischen Einheitlichen Akte (EEA) in den Vertragsbestimmungen über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik festgeschrieben. Darin einigten sich die Mitgliedsstaaten auf die folgenden Bestimmungen:

„(a) In den internationalen Institutionen und auf internationalen Konferenzen, bei denen die Hohen Vertragsparteien vertreten sind, arbeiten diese auf die Annahme gemeinsamer Standpunkte zu Themen, die von diesem Titel erfasst werden, hin.

(b) „In den internationalen Institutionen und internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Hohen Vertragsparteien vertreten sind, berücksichtigen diejenigen, die dort vertreten sind, in vollem Umfang die im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit vereinbarten Standpunkte.“
(Art. 30(7) EEA)

Die entsprechenden Grundsätze wurden sechs Jahre später im Vertrag von Maastricht übernommen, mit dessen Inkrafttreten im Jahr 1993 die Europäische Union gegründet wurde. In Bezug auf die Zusammenarbeit in internationalen Institutionen wurden die Grundsätze um einen Absatz erweitert, in dem die Kooperation im UN-Sicherheitsrat geregelt wird:

„Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind, setzen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union ein.“ (Art. 34 EUV)

In den folgenden Jahren wurden diese grundlegenden Prinzipien durch zahlreiche Folgebeschlüsse konkretisiert. Dazu gehört unter anderem ein am 10. April 1995 im Rat Allgemeiner Angelegenheiten beschlossenes Strategiepapier mit dem Titel „European Union Coordination in the United Nations Framework“, in dem ein nichtverbindlicher Verhaltenskodex vereinbart wurde. Darin wurde u. a. vereinbart, dass die Koordinierung nationaler Standpunkte so früh wie möglich begonnen wird, Präsidentschaftsaufgaben an andere Partner delegiert und nationale Initiativen im Rahmen der sogenannten Unionsdisziplin vor ihrer Initiierung mit den übrigen Mitgliedsstaaten abgesprochen werden (Sucharipa 2011: 354). Mit Inkrafttreten der Verträge von Amsterdam (1999) und Nizza (2003) wurden diese Prinzipien der internen Koordinierung weiter institutionalisiert und einige politikfeldspezifische Aspekte ergänzt.

Mit dem Vertrag von Lissabon veränderte sich die Struktur der EU-internen Koordinierung grundlegend: Durch die Einrichtung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und des Europäischen Auswärtigen Dienstes wurde eine institutionelle Struktur geschaffen, deren inhärente Aufgabe die außenpolitische Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten ist. Seitdem werden die internen Koordinierungssitzungen von der jeweiligen EU-Delegation geleitet, die zu diesem Zweck mit der amtierenden Ratspräsidentschaft zusammenarbeitet. Durch die Erweiterung ihres Beobachterstatus in der Generalversammlung ist es der EU seit 2011 zudem möglich, im Namen ihrer Mitgliedsstaaten zu sprechen, sofern diese sich im Rahmen der EU-internen Koordinierung auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt haben.

Im vergangenen Jahr fanden mehr als 400 Koordinierungssitzungen in der Delegation der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen in New York statt. Dabei einigten sich die Mitgliedsstaaten auf 96 gemeinsame Erklärungen, die im Rahmen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats vorgetragen wurden (EAD 2019e: 1). Derartige Statements werden in der Regel vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bzw. einem Vertreter des Europäischen Auswärtigen Dienstes verlesen, in einigen Fällen von einem Vertreter des die Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedsstaates.

3.3.2. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten in der UN-Generalversammlung

Im Rahmen der UN-Generalversammlung finden sich die EU-Mitgliedsstaaten regelmäßig zu Koordinierungssitzungen zusammen, um über ihr Stimmverhalten in den Hauptausschüssen und weiteren Organen der Vereinten Nationen zu beraten (EAD 2019e: 1). Die Aufgabe der EU-Delegation in New York besteht neben ihrer vermittelnden Funktion auch darin, die EU insgesamt zu vertreten und auf Entscheidungen aus dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten hinzuweisen, die im Zuge der Generalversammlung Berücksichtigung finden sollten. Neben einer Abstimmung des Stimmverhaltens stimmen die Mitgliedsstaaten auch ihre Redetexte miteinander ab, informieren sich gegenseitig im Voraus über Resolutionsentwürfe und stehen auch während der Sitzungen selbst in regelmäßigem Kontakt. Tatsächlich lässt sich anhand des Abstimmungsverhaltens eine zunehmende Kohärenz der EU-Mitgliedsstaaten feststellen.

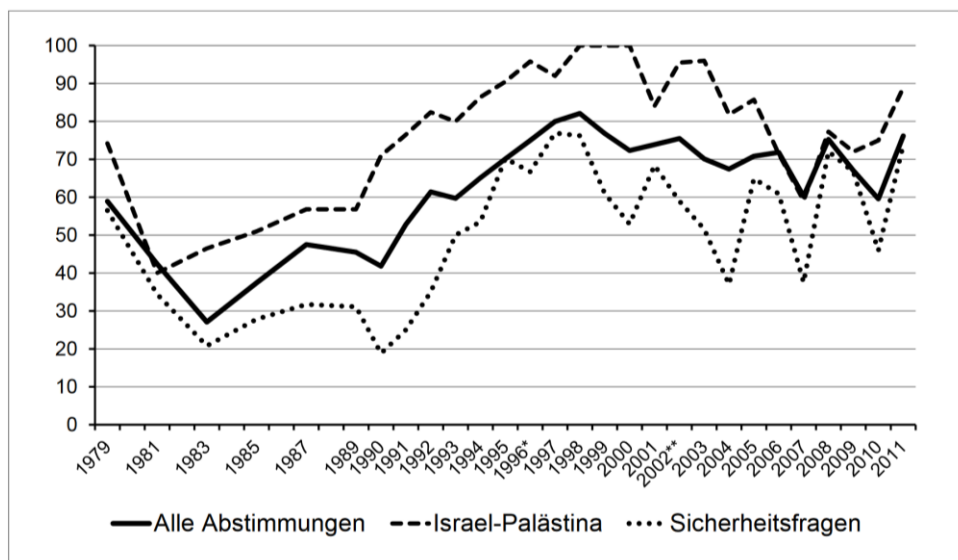


Abb. 11: Konsens der EU-Staaten in der UN-Generalversammlung, namentliche Abstimmungen (Luif 2014: 294)

Eine empirische Studie von Paul Luif über das Stimmverhalten der EU-Mitgliedsstaaten in der UN-Generalversammlung belegt, dass es bei namentlichen Abstimmungen eine tendenziell zunehmende Kohärenz gibt. Nachdem die neun EG-Mitgliedsstaaten bei der 34. Generalversammlung 1979 in etwa 60 Prozent aller namentlichen Abstimmungen identisch abstimmten, sank dieser Wert in den 1980er Jahren beträchtlich. Diese ist vor allem auf den Beitritt Griechenlands zurückzuführen, dessen Außenpolitik sich in der Spätphase des Kalten Krieges deutlich von den anderen Mitgliedsstaaten abhob. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Einführung der GASP durch den Vertrag von Maastricht steigt die Kohärenz ungeachtet der wachsenden Zahl an EU-Mitgliedsstaaten wieder deutlich an. Der Höhepunkt wurde bei der 53. Generalversammlung 1998 mit einem Konsenswert von etwas über 80 Prozent bei einer Mitgliedschaft von fünfzehn Staaten erreicht (Luif 2014: 293).

3.3.3. Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten im UN-Sicherheitsrat

Im Gegensatz zur relativ engen Kooperation in der Generalversammlung gestaltete sich die Zusammenarbeit im Sicherheitsrat während des Kalten Krieges als deutlich schwieriger. Dies ist vor allem auf die Haltung Frankreichs und des Vereinigten Königreichs zurückzuführen, enge Absprachen mit den anderen EG-Mitgliedsstaaten über die Angelegenheiten des Sicherheitsrats zu verweigern, um ihre privilegierte Stellung in dem Gremium nicht einzuschränken. Dies änderte sich grundlegend nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Ausbruch des Zweiten Golfkriegs im Jahr 1990. Seitdem besteht ein reger Informationsaustausch zwischen den beiden ständigen Mitgliedern und den übrigen EU-Mitgliedsstaaten bezüglich der Angelegenheiten im Sicherheitsrat (Luif 2003: 9–10). Darüber hinaus sind in der Regel ein bis drei EU-Mitgliedsstaaten als nichtständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat vertreten.

Die EU verfügt als Institution im UN-Sicherheitsrat – anders als in der Generalversammlung – über keinen formalisierten Status. Zusammen mit der Struktur des Rates, in dem stets nur fünfzehn UN-Mitgliedsstaaten vertreten sind, erschwert dies die EU-interne Koordinierung. Trotz der vertraglichen Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten zur politischen Koordinierung und Zusammenarbeit im Sicherheitsrat bleiben die meisten EU-Mitgliedsstaaten auf den politischen Willen zur Zusammenarbeit der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten angewiesen.

Im Zuge der Debatte um eine mögliche Reform des UN-Sicherheitsrates werden regelmäßig verschiedene Szenarien diskutiert, die u. a. einen ständigen Sitz der Europäischen Union zum Gegenstand haben. Die EU-Mitgliedsstaaten sind in dieser Frage allerdings gespalten, zumal Deutschland seit langer Zeit einen eigenen Sitz im Sicherheitsrat anstrebt und dabei von Frankreich und dem Vereinigten Königreich unterstützt wird, die ihre eigenen ständigen Sitze nicht zugunsten eines gemeinsamen EU-Sitzes aufgeben möchten (Der Standard 2019). Ein solch gemeinsamer Sitz wird vor allem von Italien und Spanien gefordert, die als führende Mitglieder der Gruppe *Uniting for Consensus* eine Erweiterung der Anzahl ständiger Sitze im Sicherheitsrat ablehnt, wie sie von Brasilien, Deutschland, Indien und Japan gefordert wird.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im UN-Sicherheitsrat schwieriger gestaltet als in der UN-Generalversammlung. Gleichzeitig liegt es in der institutionellen Struktur des Sicherheitsrates begründet, dass regionale Organisationen wie die EU einen weitaus geringeren Einfluss haben als im Rahmen der Generalversammlung. Seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 ist Frankreich nurmehr der einzige EU-Mitgliedsstaat mit ständigem Sitz, wodurch sich der direkte Einfluss der EU im Sicherheitsrat zukünftig noch weiter verringern könnte.

3.4. Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinten Nationen

Während die Europäische Union auf politischer Ebene in den Vereinten Nationen vor allem als Vermittler zwischen ihren Mitgliedsstaaten auftritt, spielt sie im operativen Geschäft des UN-Systems eine wesentliche Rolle. Während im politischen Rahmen der Rat für Auswärtige Angelegenheiten und der Europäische Auswärtige Dienst die zentralen Institutionen sind, nimmt im operativen Geschäft und der institutionellen Kooperation der EU mit den Vereinten Nationen die Europäische Kommission eine führende Rolle ein. Dies gilt vor allem für die Generaldirektionen Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO), Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO), Nachbarschaftspolitik und Erweiterung (NEAR), Migration und Inneres (HOME) sowie für den Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI). Darüber hinaus gibt es weitere Kooperationen anderer Generaldirektionen mit entsprechenden Abteilungen und Organisationen innerhalb des UN-Systems (Medinilla et al. 2019: 16).

Der Schwerpunkt in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen liegt in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, zumal die Europäische Kommission in diesen Bereichen umfangreiche Kompetenzen innehat. Darüber hinaus gibt es eine zunehmende Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Friedenspolitik. Seit 2003 hat die EU zehn militärische Einsätze in Afrika mit Bewilligung des UN-Sicherheitsrates durchgeführt und beteiligt sich unterstützend an UN-Friedensmissionen (Ebd.: 18). Da die EU selbst jedoch keine alleinige militärische Entscheidungskompetenz besitzt und Peacekeeping-Missionen nicht finanziell unterstützen kann, sind die Vereinten Nationen in diesem Bereich in erster Linie auf die direkte Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedsstaaten angewiesen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen spielt die EU auch als Geldgeber eine zentrale Rolle. Zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten trägt die EU fast ein Drittel des UN-Haushaltes und ein Viertel aller freiwilligen Beiträge an die UN-Sonderorganisationen, was sie zum größten Beitragszahler des UN-Systems macht. Im Zeitraum von 2013 bis 2018 betrug die Summe der freiwilligen Beiträge 13,7 Milliarden Euro, wovon der Großteil an vier Organisationen ging: WFP (20,55%), UNDP (13,52%), UNICEF (13,46%) und UNHCR (12,10%). Im Jahresvergleich stiegen die jährlichen Zuwendungen der Europäischen Kommission zwischen 2013 und 2018 um insgesamt 53% (EAD 2019e: 2). Der Großteil dieser Gelder wird zweckgebunden vergeben, sie sind also an bestimmte Regionen oder Projekte geknüpft. Auf diese Weise achtet die EU zunehmend darauf, dass ihre Zuwendungen ihren internen und strategischen Interessen zugutekommen. Dies trifft sowohl auf die finanziellen Beiträge der EU selbst als auch auf die ihrer Mitgliedsstaaten zu (Medinilla et al. 2019: 16).

3.5. Zusammenfassung

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielt die EU im System der Vereinten Nationen eine besondere Rolle, durch die sie unter den regionalen Organisationen deutlich hervorsticht. Neben ihrem erweiterten Beobachterstatus verfügt die EU über eine formalisierte Außenpolitik, die im Rahmen der Vereinten Nationen vor allem in der Koordinierung der Positionen ihrer Mitgliedsstaaten besteht. Tatsächlich lässt sich der Zusammenhang zwischen der politischen Koordinierung und der Kohärenz des Abstimmungsverhaltens der EU-Mitgliedsstaaten empirisch belegen, wie im folgenden Kapitel aufgezeigt wird. Dieser Koordinierungsmechanismus ist bei Weitem kein Alleinstellungsmerkmal der EU, da ein solches Verfahren im Rahmen der Vereinten Nationen auf verschiedenen Ebenen und von verschiedenen regionalen Organisationen durchgeführt wird. Die Koordinierungstreffen der EU unterscheiden sich diesbezüglich vor allem darin, dass diese von der örtlichen EU-Delegation geleitet werden und mit den EU-Institutionen in Brüssel abgestimmt werden. Darüber hinaus bildet der gemeinsame Rechtsrahmen der EU ein wichtiges Fundament für die Zusammenarbeit ihrer Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen, da zahlreiche Kompetenzen bei der EU liegen und viele Themen bereits auf EU-Ebene geregelt sind.

Zusätzlich zu ihrer Koordinierungsfunktion nimmt die EU in verschiedenen Institutionen des UN-Systems eine Akteursfunktion ein, deren Ausmaß und Ausgestaltung sich zwischen den Institutionen stark unterscheidet: In der Generalversammlung ist sie seit 1974 ein ständiger Beobachter (seit 2011 mit erweitertem Beobachterstatus) und damit auch in vielen Fonds und Programmen aktiv, zu deren wichtigsten Geldgebern sie gehört. Darüber hinaus spielt die EU auch eine wichtige Rolle in einigen UN-Sonderorganisationen, insbesondere als vollwertiges Mitglied der FAO und der WTO. Ihr tatsächlicher Einfluss geht dabei nicht immer mit einem offiziellen Status in der jeweiligen Organisation einher, da sie oft informell oder durch ihre Mitgliedsstaaten auftritt (Gehring et al. 2013: 858). Dies trifft u. a. auf den Sicherheitsrat zu, zu dessen Sitzungen Federica Mogherini als Hohe Vertreterin in der Vergangenheit häufig eingeladen wurde, um die EU als Ganzes zu vertreten. Tatsächlich ist die EU als einzige regionale Organisation von ihren Mitgliedsstaaten dazu ermächtigt, in ihrem Namen politische Statements abzugeben, wovon sie in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht hat.

Während die EU auf politischer Ebene vor allem in einer koordinierenden Funktion auftritt, spielt sie im operativen Geschäft der Vereinten Nationen vor allem als Geldgeber eine zentrale Rolle. Sie ist zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten der größte Geldgeber des Systems und versteht es gut, derlei Zuwendungen für ihre eigenen außenpolitischen Ziele einzusetzen.

4. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

4.1. Überblick

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt im Rahmen der Vereinten Nationen die Maxime politischen Handelns und somit die zentralen Zielsetzungen der internationalen Staatengemeinschaft dar. Sie wurde am 25. September 2015 von der UN-Generalversammlung mit den Stimmen aller 193 Mitgliedsstaaten verabschiedet. Als Nachfolger der acht Millenniums-Entwicklungsziele bilden die siebzehn Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) das Kernstück der Agenda, die für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren die Arbeit der Vereinten Nationen als deren zentrale politische Zielsetzungen prägen sollen. Im Gegensatz zu den Millenniums-Entwicklungszielen gelten sie nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle UN-Mitgliedsstaaten. Dazu umfassen sie neue Themen wie den Klimawandel, wirtschaftliche Ungleichheit, Innovation, nachhaltigen Konsum, Frieden und Gerechtigkeit (UNDP 2017).



Abb. 12: Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Vereinte Nationen 2018)

Die Ziele für nachhaltige Entwicklung basieren auf den Kernthemen *people*, *planet*, *prosperity*, *peace* und *partnership* (Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft), die auch als die „fünf Ps“ bezeichnet werden und als grundlegende Prinzipien der Agenda 2030 gelten. Diese besteht neben den siebzehn Zielen für nachhaltige Entwicklung aus 169 Unterzielen, die sich wiederum in 107 inhaltliche Ziele und 62 Umsetzungsmaßnahmen unterteilen. Sie dienen der Konkretisierung der 17 Hauptziele und werden ihrerseits durch eine umfangreiche Liste von Indikatoren evaluiert. Diese wurde im März 2016 von der UN-Statistikkommission beschlossen und soll auf vorhandene Daten der nationalen statistischen Ämter zurückgreifen.

4.2. Entstehungsprozess

Der Entstehungsprozess der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung begann 2012 mit der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro, die mit dem Verweis auf die erste Konferenz dieser Art im Jahr 1992 auch als „Rio+20“ bekannt ist. Diese Konferenz begründete den Rahmen der zukünftigen UN-Entwicklungsagenda, obgleich noch keine spezifischen Ziele formuliert wurden. Im Abschlussdokument der Konferenz beschreiben die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsstaaten ihre Vision wie folgt:

„Wir, die Staats- und Regierungschefs und hochrangigen Vertreter, zusammengetreten vom 20. bis 22. Juni 2012 in Rio de Janeiro (Brasilien), unter voller Beteiligung der Zivilgesellschaft, erneuern unser Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Zukunft für unseren Planeten und für die heutigen und die künftigen Generationen.“
(A/RES/66/288 (27.07.2012))

Der anschließende Entstehungsprozess der neuen UN-Entwicklungsagenda, zum damaligen Zeitpunkt noch als „Post-2015-Agenda“ bezeichnet, wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen begleitet. Unter ihrer Federführung wurde das *UN Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda* eingerichtet, das aus 60 Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds bestand (Vereinte Nationen 2012). Darüber hinaus wurde von Ban Ki-moon ein 27-köpfiges *High-Level Panel of eminent persons* eingerichtet, um ihn bezüglich der Agenda zu beraten. Dazu gehörten auch zahlreiche europäische Politiker wie Andris Piebalgs, der damals das Amt des EU-Kommissars für Entwicklung bekleidete.

Die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen wiederum leitete die Beratungsprozesse auf nationaler, regionaler und globaler Ebene und erreichte so mehr als eine Million Menschen. In ihrem Abschlussbericht „A Million Voices: The World We Want“ wurden neben regionalen Perspektiven auch die wichtigsten Punkte von elf thematischen Konsultationen zu folgenden Themen zusammengetragen: Ungleichheit, Konflikt, Gewalt und Katastrophen, Bildung, Energie, Umweltverträglichkeit, Governance, Wachstum und Beschäftigung, Gesundheit, Hunger und Ernährungssicherheit, Bevölkerungsdynamiken und Wasser (UNDP 2013: 105). All diese Themen dienten als thematische Grundlage zur Ausarbeitung der Agenda 2030.

Mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Ziele für nachhaltige Entwicklung wurde die *Open Working Group* beauftragt, die im Januar 2013 von der UN-Generalversammlung gegründet wurde und aus 30 Mitgliedsstaaten bestand (Vereinte Nationen 2013). Im Juli 2014 wurde ihr Vorschlag der Agenda mit ihren 17 Zielen und 169 Unterzielen der Öffentlichkeit vorgestellt und am 25. September 2015 einstimmig von der Generalversammlung verabschiedet.

4.3. Umsetzungsprozess auf EU-Ebene

Die Europäische Union nahm während des Entwicklungsprozesses der Agenda 2030 eine aktive Rolle ein und setzt sich für ihre Umsetzung in den EU-Mitgliedsstaaten sowie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerländern ein. Die Umsetzung der Agenda 2030 soll in der Europäischen Union auf zwei Arten erfolgen: die Berücksichtigung der SDGs als Querschnittsthema im EU-Gesetzgebungsprozess und in den Prioritäten der Europäischen Kommission sowie eine Anpassung politischer und finanzieller Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und externen Akteuren (Europäische Kommission 2017).

In einem ersten Schritt zur Umsetzung der SDGs auf europäischer Ebene veröffentlichte die Europäische Kommission am 22. November 2016 eine Mitteilung mit dem Titel „Next steps for a sustainable European future“, die nachhaltige Entwicklung als zentrales Querschnittsthema vieler EU-Strategien ausweist und die SDGs als integrierten Teil der „Zehn Prioritäten für Europa“ der Kommission darstellt. Gleichzeitig legte die Kommission den Vorschlag über einen Konsens in der Entwicklungspolitik vor, der am 07. Juni 2017 von den EU-Institutionen unter dem Titel „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“ verabschiedet wurde. Ziel des Konsens ist es, „einen um die SDGs aktualisierten Bezugsrahmen für einen gemeinsamen Ansatz der EU-Entwicklungspolitik anzubieten, der für alle EU-Institutionen als auch für die Mitgliedsländer für die nächsten 15 Jahre gültig ist“ (Obrovsky 2017: 1). In Bezug auf Maßnahmen im Bereich der Entwicklungspolitik trifft dieser Konsens folgende Aussagen:

„10. Dieser Konsens ist der Grundpfeiler der Entwicklungspolitik der EU, die ihrerseits einen Teil des generellen Handelns der EU im Rahmen der Agenda 2030 darstellt. Das Hauptziel der Entwicklungspolitik der EU ist gemäß Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden den Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (PKE) anwenden und die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit bei allen im Rahmen der externen und internen Politikbereiche durchgeführten Maßnahmen berücksichtigen, die sich auf Entwicklungsländer auswirken können. Die PKE ist ein grundlegender Bestandteil des Beitrags der EU zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

11. Die Entwicklungspolitik der EU dient auch der Verwirklichung der Ziele ihres auswärtigen Handelns, und hierbei insbesondere (...) Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen. Im Einklang mit den Zielen gemäß Artikel 21 Absatz 2 EUV soll die Entwicklungspolitik zudem unter anderem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterstützen, die Menschenrechte fördern, Frieden erhalten und Konflikte verhüten, die Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen verbessern, den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, helfen und eine Weltordnung fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht. Der Konsens soll daher ebenfalls dazu beitragen, die geforderte Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU sowie zwischen diesen Bereichen und ihren übrigen Politikbereichen zu gewährleisten.“

(Europäische Union 2017: 2–3)

Die Europäische Union versteht sich also als Vorreiter in Bezug auf die Agenda 2030, deren Umsetzung sie als ihr eigenes außenpolitisches Interesse begreift. Insofern spielt die Agenda 2030 vor allem in der Entwicklungspolitik der EU eine zentrale Rolle. Im Gegensatz zu den Millenniums-Entwicklungszielen beziehen sich die Ziele für nachhaltige Entwicklung jedoch auch auf alle Staaten und somit auch auf die EU. Auch wenn die EU-Mitgliedsstaaten dabei tendenziell gut abschneiden, gibt es noch viele Herausforderungen zum Erreichen der Ziele.

Bei der Umsetzung der Agenda 2030 steht die EU daher vor drei Herausforderungen, deren gleichzeitige Bewältigung erforderlich ist: die Umsetzung der Agenda innerhalb der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die Umsetzung außerhalb der EU durch Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit sowie die Verbesserung von Politikkohärenz zur Vermeidung negativer Spillover-Effekte politischer Maßnahmen auf andere Regionen (SDSN/IEEP 2019: 27).

In seinem 2019 erschienen Bericht zum Stand der Agenda 2030 in der Europäischen Union schlägt das Sustainable Development Solutions Network sechs Maßnahmen vor, die aufgrund ihrer transformativen Wirkung die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung ermöglichen: (1) gut ausgebildete Arbeitskräfte und eine innovative Wirtschaft, (2) Gesundheit und Wohlergehen für alle, (3) eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft, (4) nachhaltige Nahrungssysteme, Landnutzung und Ozeane, (5) nachhaltige Städte und Gemeinden sowie (6) digitale und andere nachhaltige Technologien für nachhaltige Entwicklung (SDSN/IEEP 2019: 15).

SDG-Dashboard	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Index
Belgien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	70.3
Bulgarien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	57.1
Dänemark	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	79.8
Deutschland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	75.3
Estland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	70.4
Finnland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	79.1
Frankreich	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	74.7
Griechenland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	58.9
Irland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	68.2
Italien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	65.3
Kroatien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	63.2
Lettland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	65.2
Litauen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	62.6
Luxemburg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	66.0
Malta	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	62.3
Niederlande	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	71.8
Österreich	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	76.7
Polen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	66.1
Portugal	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	66.2
Rumänien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	55.9
Schweden	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	79.4
Slowakei	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	65.2
Slowenien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	71.7
Spanien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	66.8
Tschechien	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	71.8
Ungarn	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	65.1
Vereinigtes Königreich	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	70.2
Zypern	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	55.0
Europäische Union	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	70.1

● SDG erreicht ● Herausforderungen ● Große Herausforderungen ● Größte Herausforderungen ● Keine Daten

Abb. 13: SDG-Dashboard für die Europäische Union (SDSN/IEEP 2019: 4–5)

4.4. Evaluationsprozess

Die Evaluation der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt die Vereinten Nationen vor beträchtliche Herausforderungen. Erfahrungen im Zuge der Evaluation der Millenniums-Entwicklungsziele haben gezeigt, dass vermeintlich objektive Ergebnisse aus verschiedenen Perspektiven unterschiedlich interpretiert werden können, wodurch der Gesamterfolg der Agenda infrage gestellt werden kann. Im Zuge der Evaluation der Agenda 2030 werden die den Indikatoren entsprechenden Daten von nationalen Einrichtungen erhoben, sodass die Vereinten Nationen bei diesem Prozess auf die Mitarbeit der Mitgliedsstaaten angewiesen sind. Dazu lassen sich manche globalen Themen wie der Klimawandel auf nationaler Ebene nicht vollumfänglich evaluieren, sodass die Vorgehensweise bei der Evaluation nach wie vor umstritten ist und von Experten innerhalb und außerhalb des UN-Systems diskutiert wird.

Hauptverantwortlich für die Evaluation der Ziele für nachhaltige Entwicklung ist die UN-Statistikkommission, deren zentrale Aufgabe das Zusammentragen von Daten für die mehr als 200 Indikatoren ist. Gemäß der entsprechenden Resolution der UN-Generalversammlung soll der Begutachtungsprozess auf nationaler, regionaler und globaler Ebene stattfinden (A/RES/70/1 (25.09.2015)), wobei die Evaluation selbst auf die nationale Ebene beschränkt ist. In diesem Zusammenhang wird von Kritikern bemängelt, dass dieses Verfahren nicht für alle Ziele und Unterziele geeignet ist. Neben der Evaluation durch die UN-Statistikkommission sind die Mitgliedsstaaten dazu angehalten, eigene Evaluationsprozesse durchzuführen.

Einen ersten Ansatz zur Evaluation der Agenda 2030 ist der *SDG Index and Dashboards Report*, der seit 2016 jährlich von der Bertelsmann-Stiftung und dem Sustainable Development Solutions Network veröffentlicht wird. Der aktuelle Bericht von Juni 2019 untersucht 162 UN-Mitgliedsstaaten in Bezug auf 85 (OECD-Länder: 114) Indikatoren (Sachs et al. 2019: 42). Die Daten dienen damit als ein erster Anhaltspunkt dazu, welche Staaten die Agenda zu welchem Grad umsetzen und wie sie im Hinblick auf die verschiedenen Ziele abschneiden. Dabei liegen die EU-Mitgliedsstaaten bei der Erfüllung der SDGs weltweit betrachtet an der Spitze: Nach den zuletzt veröffentlichten Zahlen sind mit Ausnahme Norwegens (Rang 8) die vordersten zehn Staaten allesamt in der EU. Deren Mitglieder werden mit Werten zwischen 79.8 (Dänemark, Rang 1) und 55.0 (Zypern, Rang 61) gelistet (Ebd.: 20), wobei der nach Bevölkerung gewichtete EU-Durchschnitt bei 70.1 liegt (SDSN/IEEP 2019: 4). Wie für die OECD-Länder lässt sich auch für die EU-Mitgliedsstaaten feststellen, dass sie vor allem bezüglich sozio-ökonomischer und infrastrukturbasierter Ziele gut abschneiden, jedoch im Hinblick auf Klima- und Umweltschutz einen umfassenden Aufholbedarf haben. Dies gilt im Besonderen für die Unterziele und Indikatoren, aus denen Spillover-Effekte für andere Ziele hervorgehen.

4.5. Entwicklungstheoretische Bewertung

Entsprechend ihrer Bezeichnung basiert die Agenda 2030 auf dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro zum grundlegenden Prinzip der Weltorganisation erklärt wurde. Diese Konferenz gilt daher als Schlüsselereignis bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeits- und Umweltaspekten in der internationalen Politik. In ihrer Folge wurde die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung gegründet, die 2013 durch das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung ersetzt wurde, das u. a. den Fortschritt der Agenda 2030 überwacht.

Aus entwicklungstheoretischer Sicht erweitert das Konzept der nachhaltigen Entwicklung die bestehenden Paradigmen und Theorien, stellt aber keinen eigenen theoretischen Ansatz dar. Insofern handelt es sich dabei um keine eigenständige Entwicklungstheorie (Hartwich 2019: 8). Die Brundtland-Kommission, auf die der Begriff der nachhaltigen Entwicklung zurückgeht, definierte diesen in ihrem Bericht „Our Common Future“ von 1987 als „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (World Commission on Environment and Development 1987: 41).

Eine entwicklungstheoretische Analyse der Agenda 2030 legt hinsichtlich der Relevanz und Erreichbarkeit der Ziele eine Dominanz des modernisierungstheoretischen Verständnisses von Entwicklung nah, das insbesondere die westliche Entwicklungspolitik zur Zeit des Kalten Krieges dominiert hat. Die klassische Modernisierungstheorie postuliert eine Dialektik von traditioneller und moderner Gesellschaft, wobei die westlichen Staaten als Idealtypus einer modernen Gesellschaft gelten. Ein Entwicklungsprozess sei daher nur durch die Überwindung traditioneller Strukturen und Adaption westlicher Werte zu erreichen (Hartwich 2019: 13).

Diese Auffassung wird von den folgenden Entwicklungstheorien kritisiert, wobei vor allem zwei hervorzuheben sind: Die Dependenztheorie sieht Unterentwicklung als Folge internationaler wirtschaftlicher Abhängigkeiten an, aus denen sich Entwicklungsländer nicht alleine befreien können. Die Postdevelopment-Theorie hingegen sieht das Konzept Entwicklung als ein ideologisches Konstrukt der westlichen Staaten an und postuliert daher alternative Formen zum vorherrschenden Konzept. Im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung wurden die Kritikpunkte beider Paradigmen nicht berücksichtigt (Ebd.: 97). Aus dem Europäischen Konsens für Entwicklungspolitik wird deutlich, dass die Ziele für nachhaltige Entwicklung der EU „auch der Verwirklichung der Ziele ihres auswärtigen Handelns“ dienen (Europäische Union 2017). Daher ist bei der Betrachtung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu beachten, dass diesen ein tendenziell westliches Verständnis von Entwicklung zugrunde liegt.

5. Integrationstheoretische Analyse

5.1. Integrationstheoretische Übersicht

Das folgende Kapitel dient der integrationstheoretischen Einordnung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Im Zentrum stehen dabei die Fragen nach den zentralen Akteuren, den Motiven der Mitgliedsstaaten zu einer engen Zusammenarbeit, zum Ablauf des Integrationsprozesses sowie zu seinen Zielen und Leitbildern. Da diese Aspekte von verschiedenen theoretischen Ansätzen unterschiedlich bewertet werden, wird in diesem Zusammenhang eine vergleichende Analyse durchgeführt.

Im Rahmen der Analyse wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU aus Sicht der drei prominentesten Theorien zur europäischen Integration untersucht, nämlich des strukturorientierten Föderalismus, des prozessorientierten Neofunktionalismus und des nationalstaatsorientierten Intergouvernementalismus. In der Klassifizierung der Integrationstheorien nach Hofmann (2019: 4) handelt es sich dabei um die klassischen Ansätze der Integrationsforschung. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass es darüber hinaus noch zwei weitere Arten von Ansätzen in der Integrationsforschung gibt: Zu den umfassenderen Ansätzen zählen (Neo-)Institutionalismus, Politische Ökonomie und Konstruktivismus. Zu den neueren Leitbegriffen der wissenschaftlichen Debatte zählen Multi-Level-Governance, Postfunktionalismus, Liberaler Intergouvernementalismus und Europäisierung. Die Entwicklung der Integrationstheorien ist dabei sowohl mit der Theorieentwicklung der Politikwissenschaft als auch mit der Entwicklung der EU verbunden (Schimmelfenning 2018: 1).

	Föderalismus	Neofunktionalismus	Intergouvernementalismus
Wichtige Vertreter	Altiero Spinelli	David Mitrany, Ernst Haas	Stanley Hoffmann
Akteure	Alle politischen Ebenen, gesellschaftliche Gruppen	Supranationale Institutionen, Eliten	Nationalstaaten, innerstaatliche Willensbildung
Ansatz	strukturorientiert	prozessorientiert	nationalstaatsorientiert
Motive	Frieden, Demokratie, Idealismus	Überwindung der Macht von Nationalstaaten, Frieden, Wohlstand	Machterhalt, Souveränität, Sicherheit, Gleichgewicht der Mächte
Prozess	Einmaliger Verfassungssprung, schrittweise Föderalisierung („function follows form“)	Spillover-Effekte, Paketlösungen („form follows function“)	Gipfeltreffen, Regierungskonferenzen („Der Staat als zentraler Akteur“)
Ziele/Leitbilder	Bundesstaat („Vereinigte Staaten von Europa“), Subsidiaritätsprinzip, Mehrebenensystem	Politische Union, Binnenmarkt	Staatenbund/Konföderation („Europa der Vaterländer“)

Abb. 14: Klassische Ansätze der Integrationsforschung (Hofmann 2019: 1–2; Weidenfeld/Wessels 2007)

Integrationstheorien erfüllen laut der deutschen Politikwissenschaftlerin Helga Haftendorn vier Funktionen (Giering/Müller 2010: 136): Identifizierung relevanter Faktoren und Akteure (Selektionsfunktion), Strukturierung und Systematisierung von Beobachtungen (Ordnungsfunktion), Erklärung von Ursachen und Zusammenhängen (Erklärungsfunktion) sowie die Anwendung des Wissens in Forschung und politischer Praxis (operative Funktion).

Die klassischen Ansätze der Integrationsforschung entstanden bereits in den Anfangsjahren der europäischen Integration. Die ersten von ihnen wurden durch pan-europäische Föderalisten wie Altiero Spinelli und David Mitrany geprägt und waren in erster Linie ein politisches Programm. Die eigentliche Theoriebildung im wissenschaftlichen Sinn setzte im Lauf der 1960er Jahre ein, knüpfte allerdings an diese ersten Ansätze an. Die unterschiedlichen Vorstellungen des europäischen Integrationsprozesses prägten die Geschichte der europäischen Einigung nachhaltig. So sind die verschiedenen Ansätze in der historischen Entwicklung, im politischen System und in der zeitgenössischen Debatte der Europäischen Union wiederzufinden. Das Verhältnis der klassischen Ansätze zueinander beschreibt Hofmann wie folgt:

„Der erste genuin erklärende unter den klassischen Ansätzen der Integrationsforschung ist der auf Ernst B. Haas zurückzuführende Neo-Funktionalismus. Dieser Ansatz erklärt den Integrationsprozess als einen sich selbst verstärkenden Spill-over-Prozess, in dem aufgrund funktionaler Verknüpfungen unterschiedlicher Politikfelder einer ‚Sachlogik‘ (Walter Hallstein) folgend die zwischenstaatliche Integration in einem Bereich eine Vergemeinschaftung in anderen Bereichen nach sich zieht. Demgegenüber verweist der auf Stanley Hoffmann zurückgehende Intergouvernementalismus auf die Bedeutung nationalstaatlicher Interessen für die Entstehung und Entwicklung des EU-Systems. Die Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmen nach diesem Ansatz die Ziele des Integrationsprozesses und behalten die Kontrolle über die Resultate dieses Prozesses. In neo-realistischen Ansätzen (etwa bei Werner Link) wird Kooperation innerhalb des EU-Systems vorwiegend durch das Ringen um Machtgleichgewichte (‚balancing‘) im europäischen und internationalen Kontext erklärt.“
(Hofmann 2019: 3–4)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die klassischen Ansätze der Integrationsforschung vor allem im Hinblick auf ihr Verständnis des Integrationsprozesses selbst, der an ihm beteiligten Akteure und ihrer Motive sowie das Ziel politischer Integration voneinander unterscheiden. Im Zentrum steht dabei das institutionelle Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten, das von den Ansätzen unterschiedlich interpretiert wird.

Eine integrationstheoretische Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist vor diesem Hintergrund nur dann gewinnbringend, wenn sie aus der Perspektive dieser drei zentralen Ansätze durchgeführt und bewertet wird. Die Ansätze beschreiben jeweils eine eigene Vorstellung von europäischer Integration, die im politischen Handeln der relevanten Akteure zum Tragen kommt. Insofern dienen diese Theorien nicht nur als Erklärungsansätze, sondern auch als ideologische Grundlage politischen Handelns. Dieser Aspekt ist bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Vorsicht zu behandeln.

5.2. Föderalistische Perspektive

5.2.1. Theoretischer Rahmen

Der föderalistische Ansatz gilt als die älteste Denkschule der Integrationstheorien und weist eine wesentlich längere Geschichte als die europäische Integration selbst auf. Seine theoretischen Grundlagen gehen auf die Werke von Althusius (1563–1638), Montesquieu (1689–1755) und Kant (1724–1804) zurück. Seine erste Blütezeit erlebte der Föderalismus mit den *Federalist Papers*, die eine entscheidende Rolle beim Entwurf der Verfassung der Vereinigten Staaten spielten (Giering/Möller 2010: 139), die als der erste Staat mit föderalistischem Staatsaufbau gelten. Die Ideengeschichte des Föderalismus ist dadurch in hohem Maße durch die US-amerikanische Verfassung geprägt, die anderen föderalistischen Staaten zum Vorbild diente. Auch im Zuge der europäischen Integration beriefen sich politische Akteure auf das Vorbild der USA. So prägte etwa Winston Churchill bei seiner berühmten Rede an der Universität von Zürich am 19. September 1946 den Begriff der „Vereinigten Staaten von Europa“, obwohl er bereits im 19. Jahrhundert und vor allem in den 1920er Jahren häufig gebraucht worden war.

Im europäischen Kontext erlangten föderalistische Ansätze nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine große Bedeutung, da eine Föderalisierung Europas mit der Sicherstellung von Einheit und Frieden gleichgesetzt wurde. Zu den frühen Befürwortern eines föderalen Europas zählen neben Winston Churchill vor allem Konrad Adenauer und Robert Schuman, die unter anderem eine wichtige Rolle im Rahmen der deutsch-französischen Aussöhnung spielten. Letztendlich war es dieser Prozess, der zur Gründung der EGKS führte und somit den Grundstein für die Entstehungsgeschichte der Europäischen Union in ihrer heutigen Form legte.

In den Nachkriegsjahren wurde die europäische Integration vor allem von föderalistischen Vorstellungen geprägt, welche die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft vorsahen, sodass die Kompetenzen der Nationalstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik an die europäische Ebene übertragen worden wären. Die Schaffung derartiger Institutionen entspricht weitestgehend dem föderalistischen Ansatz, wonach die Etablierung föderaler Strukturen der erste Schritt auf dem Weg zur politischen Integration ist. Demnach „sollte ein einmaliger Verfassungssprung zu einer Zurückstufung der dominierenden Rolle der Nationalstaaten und zur Gründung eines ‚europäischen Bundesstaats‘ führen, in dem nebeneinander sowohl supranational als auch nationalstaatlich geprägte Institutionen existieren“ (Ebd.: 140). Zentrale Beweggründe waren dabei „die Schaffung einer stabilen Friedensordnung, die Überwindung alter Feindschaften und der Wiederaufbau der desolaten Wirtschaft auf dem europäischen Kontinent“ (Ebd.).

Aus integrationstheoretischer Sicht stellt der Föderalismus einen strukturorientierten Ansatz dar, der Integration als eine strukturelle Föderalisierung begreift. Ziel politischer Integration ist demnach die Etablierung eines Mehrebenensystems, das nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebaut ist und an dessen Spitze ein föderal organisierter, supranationaler Bundesstaat steht. Der Endzustand des Integrationsprozesses zeichnet sich vor allem durch drei Merkmale aus: (1) ein effektives Gewaltmonopol, (2) ein Entscheidungszentrum, welches die Allokation und Verteilung von Ressourcen übernimmt und (3) gleichzeitig den dominierenden Schwerpunkt politischer Identifikation und Orientierung für den Bürger darstellt (Schwarz o. D.: 2). Demzufolge schreibt der Föderalismus supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union eine zentrale Akteursrolle im Rahmen des Integrationsprozesses zu. Allerdings liegt das Ziel der Vertreter des Föderalismus nicht im Aufbau eines zentralistisch organisierten europäischen Staates, sondern ist vielmehr „eine Einhegung zentralistischer Tendenzen durch die Festlegung gemeinsamer Grundrechte und -werte, eine vertikale und horizontale Gewaltenteilung demokratischer Institutionen sowie eine klare Kompetenzordnung, die (...) allen beteiligten politischen Ebenen eigene Aufgabenbereiche zuweist“ (Giering/Möller 2010: 140).

Der strukturorientierte Ansatz des Föderalismus wird auch mit der Formel „function follows form“ umschrieben. Demnach wird in einem ersten Schritt ein institutioneller Rahmen geschaffen, „dem in einem zweiten Schritt die Ausfüllung mit politischen Inhalten und Funktionen folgt“ (Schwarz o. D.: 2). Insofern steht bei der föderalistischen Betrachtungsweise der europäischen Integration zunächst die Entwicklung der institutionellen Struktur der EU im Zentrum, auf deren Grundlage sich politisches Handeln im Sinne der Integration entwickelt.

Während der Föderalismus zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses noch eine sehr prägende Rolle spielte, geriet er von verschiedenen Seiten bereits bei der Ausgestaltung der gesamteuropäischen Institutionen in die Kritik. Dabei spielt bis heute das vermeintliche Schreckgespenst eines europäischen Superstaates eine zentrale Rolle, da die Nationalstaaten und ihre Vertreter einen politischen Machtverlust befürchten. So ist das Wort „Föderalismus“ in Deutschland und Österreich positiv konnotiert, gilt aber in Schweden und dem Vereinigten Königreich als verpönt (Giering/Möller 2010: 140). Seit dem Ende der 1960er Jahre setzt sich zunehmend ein prozesshaftes Verständnis von Föderalismus durch, das nach Carl Joachim Friedrich als „evolving pattern of changing relationships, rather than a static design regulated by firm and unalterable rules“ (Friedrich 1968: 21) zu verstehen ist. Beispiele für eine schrittweise Föderalisierung der EU sind demnach das in den Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip oder die zunehmende Anwendung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat.

5.2.2. Analytischer Teil

5.2.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Aus föderalistischer Perspektive stellt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einen Politikbereich dar, der entsprechend des Subsidiaritätsprinzips im Kompetenzbereich der EU liegen sollte, da die außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen auf dieser Ebene am sinnvollsten getroffen werden können. Die Übertragung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene ist demnach ein stetiger Prozess mit dem Ziel eines europäischen Mehrebenensystems. Trotz ihrer zentralen Rolle im europäischen Integrationsprozess stellt die GASP jedoch eine Besonderheit dar, da sie intergouvernemental strukturiert ist und dem föderalistischen Ansatz damit entgegensteht. Dieser Widerspruch ist vor allem auf die historische Entwicklung der GASP zurückzuführen:

Aufgrund seines strukturorientierten Ansatzes betrachtet der Föderalismus in erster Linie die institutionellen Veränderungen im Verlauf der europäischen Integration. Hier lassen sich eine Reihe von „Verfassungssprüngen“, bzw. wichtige Vertragsänderungen ausmachen, die bereits in Kapitel 2.1 erläutert wurden: Die Einrichtung der EPZ auf Basis des Davignon-Berichts (1970), ihre Umwandlung zur GASP mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1993), deren Weiterentwicklung im Rahmen der Verträge von Amsterdam (1999) und Nizza (2003) sowie die umfassende Neustrukturierung der GASP mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2009). Diese Entwicklungsschritte stellten aus föderalistischer Sicht den institutionellen Rahmen für weitere Integrationsschritte in Form von politischen Inhalten und Funktionen dar („function follows form“). An der Ausarbeitung der Integrationsschritte sind politische Akteure und gesellschaftliche Gruppen auf allen politischen Ebenen beteiligt.

Die institutionelle Struktur der GASP ist aus föderalistischer Sicht etwas fragwürdig. Zwar stellen die Veränderungen des Vertrags von Lissabon einen deutlichen Schritt hin zu einer Föderalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik dar, schaffen jedoch Doppelstrukturen mit den nationalen diplomatischen Institutionen der EU-Mitgliedsstaaten. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wäre es sinnvoll, wenn die neu geschaffenen Institutionen auf EU-Ebene einen Großteil der Aufgaben dieser nationalen Einrichtungen übernehmen würden. Insofern ist im nächsten Integrationsschritt von einer weiteren Kompetenzverlagerung zugunsten der EU-Institutionen auszugehen. Im Zuge dieser Kompetenzverlagerung ist auch eine Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat für Auswärtige Angelegenheiten zu erwarten, wie es in anderen Politikfeldern und Ratskonstellationen bereits üblich ist.

5.2.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Die institutionelle Stellung der EU im System der Vereinten Nationen ist wie die GASP selbst durch ihre interne politische Struktur erklären. Die Vielzahl an politischen Kompetenzen, die von der nationalstaatlichen auf die EU-Ebene übertragen wurden, hebt die EU in besonderem Maße von anderen regionalen Organisationen ab. Insofern ist es aus föderalistischer Sicht als institutionell sinnvoll zu erachten, dass diese Kompetenzen auf Ebene der Vereinten Nationen nicht von den Mitgliedsstaaten, sondern von der EU als Ganzes vertreten, bzw. zumindest unter den Mitgliedsstaaten koordiniert werden. Eine Übertragung weiterer außenpolitischer Kompetenzen an die EU selbst wäre demnach dort sinnvoll, wo die EU bereits innenpolitische Kompetenz besitzt. Demgegenüber steht die institutionelle Struktur der Vereinten Nationen, die eine derart aktive Rolle einer supranationalen Organisation (noch) nicht vorsieht.

Die zentralen Entwicklungen der Rolle der EU im Rahmen der Vereinten Nationen sind aus Sicht des strukturorientierten föderalistischen Ansatzes die institutionellen Veränderungen beider Organisationen zueinander. Dazu gehören neben den oben erwähnten Entwicklungsschritten der GASP die Ernennung der EU zum ständigen Beobachter (1974) bzw. erweiterten Beobachter (2011) in der UN-Generalversammlung sowie die schrittweise Anerkennung der EU als Beobachter oder Mitglied in verschiedenen Nebenorganen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Die Anerkennung eines solchen Status erfolgt in der Regel dann, wenn die EU auf diesem Gebiet von ihren Mitgliedsstaaten umfangreiche Kompetenzen übertragen bekommen hat und folgt insofern der oben erwähnten Vorstellung, dass die EU ihre innenpolitischen Kompetenzen auch nach außen vertreten sollte. Die EU kann nur dann im UN-Rahmen aktiv werden, wenn die institutionellen Voraussetzungen dazu bereits existieren.

Grundsätzlich ist mit dem Blick auf Integrationstheorien und den Föderalismus die Frage zu stellen, ob sich dieses Verständnis von europäischer Integration auf die Ebene der Vereinten Nationen übertragen lässt. Eine Weiterführung des Subsidiaritätsprinzips und des Konzepts eines Mehrebenensystem legen die Vorstellung nahe, dass ein derartiger Weltföderalismus die konsequente Folge eines nach föderalistischen Grundsätzen integrierten Europas wäre. In der Tat sind innerhalb des Systems der Vereinten Nationen Tendenzen politischer Integration zu erkennen, insbesondere im Hinblick auf technokratische Sonderorganisationen wie der Weltgesundheitsorganisation oder der Internationalen Fernmeldeunion. Dieser Prozess findet zwar in einer völlig anderen Intensität ab als auf europäischer Ebene, dennoch wäre ein fortschreitender globaler Integrationsprozess hin zu einem weltföderalen System mit den Vereinten Nationen an der Spitze aus der Sicht der föderalistischen Integrationstheorie möglich.

5.2.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt laut der Europäischen Kommission für die EU ein zentrales Querschnittsthema vieler Strategien, einen integrierten Teil der „Zehn Prioritäten für Europa“ und einen wichtigen Teil des entwicklungspolitischen Konsenses dar. Mit ihrem klaren Bekenntnis zur Agenda 2030 bekräftigte die EU ihre zentrale Rolle bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen.

Die Verabschiedung der Agenda 2030 durch die Vereinten Nationen stellt aus föderalistischer Sicht eine eher ungewöhnliche Maßnahme dar, da eine derart umfangreiche und tiefgehende politische Agenda üblicherweise nicht im Kompetenzbereich der Vereinten Nationen liegt, zumal im Gegensatz zur europäischen Ebene kein hierarchisches Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedsstaaten besteht. Dieser Prozess widerspricht damit dem Grundprinzip des Föderalismus („function follows form“), obwohl derartige politische Leitlinien in Anlehnung an die Konzepte des Mehrebenensystems und des Subsidiaritätsprinzips von der obersten Hierarchieebene vorgegeben werden sollten, sodass gegen diesen Prozess ansonsten nichts einzuwenden ist. Die Umsetzung innerhalb der Europäischen Union sollte auf der Ebene verfolgen, die im jeweiligen Politikfeld zuständig ist. Durch die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten und den Anspruch der SDGs als Querschnittsthema sind beide Ebenen gleichermaßen in den Umsetzungsprozess involviert.

Die Agenda 2030 spielt auch im Kontext der GASP eine wichtige Rolle, da sie als Querschnittsthema einen bedeutenden Einfluss auf außenpolitische Prozesse und Entscheidungen hat. Die EU nimmt als einziges nichtstaatliches Mitglied an Sitzungen des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung teil und setzt sich zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten nachdrücklich für die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung ein. Aufgrund der geteilten Kompetenzen in den von der Agenda 2030 ist es dabei aus föderalistischer Sicht sinnvoll, wenn die EU und ihre Mitgliedsstaaten in diesem Zusammenhang gemeinsam aktiv sind. Ein Problem bei der Umsetzung der Agenda stellt dabei die unscharfe Abgrenzung der Kompetenzen dar, wobei sich dieser Umstand nicht nur auf die EU und ihre Mitgliedsstaaten beschränkt. Eine schärfere Abgrenzung nach dem Konzept des Mehrebenensystems würde zu einem klaren Zuschnitt der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten führen.

Eine Besonderheit der föderalistischen Perspektive auf ist die Anerkennung gesellschaftlicher Gruppen auf allen politischen Ebenen als relevante Akteure, wie sie auch von der Agenda 2030 vorgesehen ist. Im Zuge ihrer Ausarbeitung wurde großer Wert auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft gelegt, die auch bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen soll.

5.3. Neofunktionalistische Perspektive

5.3.1. Theoretischer Rahmen

Der theoretische Ansatz des Funktionalismus geht auf den britischen Politikwissenschaftler David Mitrany zurück, der in seinem 1943 erschienenen Werk „A Working Peace System“ die Grundzüge einer auf Frieden basierenden politischen Ordnung skizzierte. Die Zielvorstellung politischer Integration unterscheidet sich im Funktionalismus nicht grundlegend von der des Föderalismus: Beide Ansätze postulieren eine politische und wirtschaftliche Union, die zur Sicherstellung von Frieden und Wohlstand dienen soll. Allerdings legt der Funktionalismus größeren Wert auf die Überwindung nationalstaatlicher Macht zugunsten internationaler Kooperation, die vor allem im wirtschaftlich-technischen Bereich stattfinden soll. Aufgrund der Erfahrungen aus der Gründung der Montanunion erfolgte in den 1950er Jahren eine Revision des Funktionalismus durch den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Ernst B. Haas, der damit den Neofunktionalismus begründete. Dieser gilt als Urvater der empirisch-analytischen Theorien europäischer Integration und entwickelte sich in den Nachkriegsjahren zum zentralen Referenzpunkt der integrationstheoretischen Debatte (Wolf 2006: 55).

Zu den zentralen ontologischen Annahmen des Neofunktionalismus nach Haas gehören „eine stetig zunehmende funktionale Differenzierung und die daraus sich ergebende organische Interdependenz“ sowie ein pluralistisches Gesellschaftsbild (Ebd.: 56). Obwohl Haas weder in der Tradition des methodologischen Individualismus noch der ökonomischen Theorien der Politik steht, grenzt er sich damit deutlich vom klassischen Realismus und der Beschreibung von Nationalstaaten als in sich geschlossene Blöcke ab (Ebd.: 57). Eine neofunktionalistische Analyse von Integrationsprozessen umfasst demnach die Untersuchung von verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und den zwischen ihnen bestehenden multiplen Verbindungen, aus denen sich über Grenzen hinausgehende Interdependenzen ergeben.

Ein grundlegender Unterschied zum Föderalismus besteht im prozessorientierten Ansatz des Neofunktionalismus, der auch als „form follows function“ bezeichnet wird. Haas selbst verstand regionale Integration als dynamischen Prozess, der auf der Kooperation politischer Akteure, der Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen mit übergeordneten politischen Kompetenzen sowie einem Transfer von Loyalität basiert (Ebd.: 59). Demzufolge stellen supranationale Strukturen nicht die Grundlage für politische Integration dar, wie dies von Vertretern des Föderalismus postuliert wird, sondern entstehen erst in deren Folge. Politische Integration ist daher ein kontinuierlicher Prozess, der sich laufend selbst verstärkt. Diese sogenannten „Spillover-Effekte“ sind laut Haas ein zentrales Element und der Motor der Integration.

Die Verflechtung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren spielt bei Haas eine zentrale Rolle, da nach seiner Auffassung „Integration vor allem von den Interaktionen wichtiger politischer Akteure (zum Beispiel Verbände, Parteien oder Regierungen) abhängig sei“ (Schwarz o. D.: 2), deren Zustimmung zur politischen Integration mit deren zunehmendem Erfolg wachse. Haas unterstreicht in diesem Kontext die Relevanz von Spillover-Effekten, die sich nach seiner Auffassung vom wirtschaftlich-technischen Bereich ausgehend langfristig auf den politischen Bereich auswirken („Krönungsthese“). Zu Beginn dieses Prozesses werden zunächst unpolitische, technische Problembereiche von Politikern an Experten abgegeben, wodurch sich die Möglichkeit ergibt, funktional notwendige Gemeinschaftsinstitutionen aufzubauen, die der Verregelung und Verwaltung solcher technischen Interdependenzen dienen (Wolf 2006: 60). Darauf aufbauend führt der Weg aufgrund einer inhärent expansiven Logik internationaler Zusammenarbeit schließlich über Spillover-Effekte „von einer Freihandelszone über eine Zollunion zum Binnenmarkt und schließlich zu einer Wirtschafts- und Währungsunion“ (Giering/Möller 2010: 141). Eine genaue Zielvorstellung von Integration vermied Haas jedoch, da es sich seinem Verständnis nach um einen fortlaufenden Prozess handelt.

Aufgrund der damit einhergehenden Dynamik des Integrationsprozesses und zunehmender Spillover-Effekte geraten im Laufe des Integrationsprozesses „auch Politikbereiche in das Visier der Vergemeinschaftung, die zu den Refugien nationaler Souveränität gehören und bei denen die mitgliedstaatlichen Regierungen alles andere als bereit sind, Kompetenzen an supranationale Organisationen abzugeben“ (Wolf 2006: 61). Mit dieser Auffassung unterscheidet sich der Neofunktionalismus von anderen Integrationstheorien, da er dem Integrationsprozess eine umfassende Eigendynamik zuschreibt. Ein einmal begonnenes supranationales Integrationsprojekt dehnt sich demnach Schritt für Schritt funktional wie territorial aus (Ebd.).

Trotz seines anschaulichen Erklärungsmodells stellte Haas selbst seine Theorie in den späten 1960er Jahren teilweise infrage, weil sie Rückschläge im Integrationsprozess nicht erklären konnte. Mit dem Verweis auf die französische Politik des leeren Stuhls und der Aussage „De Gaulle has proven us wrong“ (Haas 1966: 327) verwies er auf eine Schwachstelle seines Theorieansatzes, in dem sogenannte Spillback-Effekte unberücksichtigt bleiben. Auch „bleibe pragmatische, inkrementale Integration, wie sie der Neo-Funktionalismus im Auge habe, immer anfällig für ideologische, nationalistische ‚heroic actors‘, die den Prozess zu manipulieren verstünden“ (Wolf 2006: 65). Aufgrund der fehlenden Erklärungsansätze des Neofunktionalismus für die Krise entwickelte sich der integrationstheoretische Ansatz des Intergouvernementalismus, dessen Vertreter wiederum die Nationalstaaten als zentrale Akteure im Integrationsprozess anerkennen.

5.3.2. Analytischer Teil

5.3.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Aus Sicht des prozessorientierten Neofunktionalismus ist die GASP in ihrer gegenwärtigen Form das Ergebnis eines jahrzehntelangen Prozesses politischer Zusammenarbeit, aus der schließlich die institutionellen Strukturen der EPZ und der GASP hervorgegangen sind. Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik basiert demzufolge nicht auf normativen Zielen oder der institutionellen Struktur der GASP, sondern auf einem pragmatischen Ansatz der Zusammenarbeit („form follows function“). Ernst B. Haas vertrat nach diesem Credo die Auffassung, dass internationale Zusammenarbeit zunächst im Bereich der technokratischen Zusammenarbeit erfolgt, die sich über Spillover-Effekte zu einer politischen Zusammenarbeit und schließlich zu einer politischen Union entwickelt. Aus neofunktionalistischer Sicht bedarf es eines politischen Zentrums, damit supranationale Institutionen in diesem Prozess eine wichtige gestalterische Rolle spielen und ein höheres Maß an Akteursmacht erlangen können. Damit positioniert sich der Neofunktionalismus gegen nationalstaatsorientierte Ansätze wie den Realismus und den Intergouvernementalismus.

In der historischen Betrachtung der europäischen Integration und der gesamteuropäischen Außenpolitik lässt sich in der Tat eine Tendenz von der technokratischen hin zur politischen Zusammenarbeit erkennen. Nachdem in den ersten Jahren der europäischen Integration mit der EPG und der EPU die ersten Versuche einer politischen Gemeinschaft gescheitert waren, lag der Schwerpunkt europäischer Integration lange Zeit auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Aus funktionalistischer Sicht waren es vor allem die daraus resultierenden Spillover-Effekte, die 1970 zur Gründung der EPZ und schließlich 1973 zur Gründung der EG führten.

Die Grundannahmen des Neofunktionalismus liefern darüber hinaus einen Erklärungsansatz für die außenpolitische Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission und der GASP: Die Kompetenzen der Kommission liegen vor allem im technokratischen Bereich, wo die Kommission bereits umfassende interne Kompetenzen besitzt und der Integrationsprozess weit vorangeschritten ist. Dies trifft unter anderem auf die Agrar- und Handelspolitik zu. In der politischen Zusammenarbeit steht wiederum die GASP im Mittelpunkt, wobei sich die Rollenverteilung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten auch in diesem Rahmen je nach Politikfeld maßgeblich unterscheidet. Insgesamt lässt sich mit Blick auf die gesamteuropäische Außenpolitik sagen, dass die EU eine umso höhere Akteursqualität hat, wenn es um technokratische Fragen geht. Dementsprechend haben die EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der GASP eine umso höhere Akteursqualität, wenn es um politische Fragen geht.

5.3.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Nach Auffassung des Neofunktionalisten Ernst B. Haas erfolgt politische Integration zunächst im technokratischen Bereich, bevor sich der Integrationsprozess durch Spillover-Effekte zu einer politischen Zusammenarbeit entwickelt. Tatsächlich lässt sich eine solche Entwicklung in Bezug auf die Rolle der EU innerhalb des Systems der Vereinten Nationen beobachten. Die EU selbst spielt im Rahmen der UN-Sonderorganisationen eine wichtige Rolle als Geldgeber und nimmt dadurch großen Einfluss auf die Projektarbeit der verschiedenen Organisationen. Sie ist außerdem Vollmitglied in zwei eher technokratischen UN-Sonderorganisationen: Der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der sowie der Welthandelsorganisation. Diese sind mit der Agrar- und Handelspolitik in zwei Bereichen tätig, in denen die EU-Institutionen, allen voran die Kommission, umfangreiche innenpolitische Kompetenzen besitzen.

Im Hinblick auf die GASP im Rahmen der Vereinten Nationen liefert der Neofunktionalismus eine Erklärung darüber, warum die Europäische Union im Vergleich zu anderen regionalen Organisationen eine besondere Stellung innerhalb des UN-Systems genießt. Demnach ist die institutionelle Anerkennung der EU als erweiterter Beobachter in der Generalversammlung wie auch die Anerkennung der GASP in verschiedenen Abläufen in den Vereinten Nationen eine institutionelle Reaktion auf zuvor herausgebildete politische Funktionen und Prozesse. Zwar ist in der UN-Charta eine derartige Inkorporation einer regionalen Organisation in das System der Vereinten Nationen nicht vorgesehen, wurde allerdings aus pragmatischer Sicht mit der zunehmenden außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten sinnvoll bzw. sogar notwendig. Die institutionelle Anerkennung der EU und der GASP sind daher nicht Voraussetzung, sondern Folge ihrer zunehmenden Relevanz im UN-System.

Aus neofunktionalistischer Perspektive spielen die EU-Institutionen auch bei Entscheidungen der GASP eine wichtige Rolle, die in der Regel durch den Hohen Vertreter oder den Europäischen Auswärtigen Dienst ausgeführt wird. Diese üben ihren Einfluss etwa auf EU-Koordinierungssitzungen aus, indem sie europäische Regelungen einbeziehen oder mit den übrigen EU-Institutionen abgestimmte Positionen vertreten. Die GASP kann im Rahmen der Vereinten Nationen somit nicht nur als Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten untereinander, sondern auch als Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten mit den EU-Institutionen begriffen werden. Darüber hinaus haben viele Staaten eigene Regelungen getroffen, was die nationale Unterstützung anderer EU-Mitgliedsstaaten anbetrifft. Dazu gehört etwa das Prinzip, dass eine durch ein EU-Mitgliedsstaat eingebrachte Resolution im Kontext der GASP beratschlagt und anschließend im Rahmen der UN von allen EU-Mitgliedsstaaten mitgetragen wird.

5.3.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Entwicklung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Vereinten Nationen entspricht eher der Vorstellung des prozessorientierten Neofunktionalismus als der des strukturorientierten Föderalismus. Die Ausarbeitung einer solch umfassenden Entwicklungsagenda liegt zwar außerhalb des institutionell vorgesehen Aufgabenbereichs der Vereinten Nationen, stellt allerdings einen möglichen Schritt hin zu einer institutionalisierten Struktur dar („form follows function“). Die nach neofunktionalistischer Auffassung zentralen Motive für politische Integration werden von der Agenda 2030 weitgehend aufgegriffen, obwohl es sich bei der Agenda 2030 um keinen politischen Integrationsprozess im eigentlichen Sinn handelt.

Aufgrund seiner Prozessorientierung vertritt der Neofunktionalismus bezüglich der Kompetenzverteilung zur Umsetzung der Agenda 2030 eine andere Ansicht als der strukturorientierte Föderalismus. Deren Umsetzung sollte sich demnach nicht nur an bestehenden Kompetenzen orientieren, sondern auf der Grundlage der bestmöglichen Umsetzbarkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten koordiniert werden. Der Neofunktionalismus richtet sich damit gegen die nationalstaatsorientierten Ansätze des Realismus und des Intergouvernementalismus, die der EU eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 abstreiten.

Die Umsetzung der Agenda 2030 hat innerhalb der EU potenziell einen positiven Effekt auf den Integrationsprozess, dessen Ziele nach neofunktionalistischer Vorstellung neben der Überwindung nationalstaatlicher Macht vor allem in von Frieden und Wohlstand bestehen. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung stellen mit ihren Unterzielen ein umfassendes Konzept dar, dessen Fortschritt anhand der Indikatoren objektiv messbar ist. Durch die zahlreichen Verschränkungen der Ziele untereinander kann es darüber hinaus zu Spillover-Effekten kommen, die sich wiederum positiv auf andere Ziele auswirken können.

Ähnlich wie der Föderalismus misst auch der Neofunktionalismus den Zielen für nachhaltige Entwicklung aufgrund ihrer Querschnittsfunktion eine wichtige Rolle im Rahmen der GASP zu, zumal sie als wichtiges außenpolitisches Instrument dienen können. Die meisten dieser Ziele haben schon vor Entstehung der Agenda 2030 eine wichtige Rolle in der internationalen Politik gespielt, ehe sie als gesamtheitliche Agenda institutionalisiert wurden („form follows function“). Als größter Geber von Entwicklungsgeldern spielt die EU bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine wichtige Rolle, wobei auch diese Unterstützung nach funktionalistischer Auffassung auf pragmatischen, nicht-politisierten Kriterien basieren sollte. So setzt sich der Neofunktionalismus im Hinblick auf politische Integration wie auf Entwicklungszusammenarbeit vor allem für eine technokratische Kooperation auf internationaler Ebene ein.

5.4. Intergouvernementale Perspektive

5.4.1. Theoretischer Rahmen

Die Theorie des Intergouvernementalismus geht auf die ersten Krisen der noch jungen EWG zurück, die sich vor allem in der französischen Politik des leeren Stuhls manifestierten. Darin zeigte sich eine zentrale Bedeutung der Nationalstaaten, die in den theoretischen Ansätzen des Föderalismus und des Neofunktionalismus eine untergeordnete Rolle gespielt hatten. Der intergouvernementalistische Ansatz rückt daher die Nationalstaaten in den Mittelpunkt der Analyse und begreift sie als die zentralen Akteure des politischen Integrationsprozesses. Als wichtiger Vertreter des Ansatzes gilt der US-amerikanische Politikwissenschaftler Stanley Hoffmann, dessen Ansichten sich vor allem gegen Ernst Haas und seine neofunktionalistische Interpretation des europäischen Integrationsprozesses richteten. Grundsätzlich bezeichnet der Begriff Intergouvernementalismus die politische Zusammenarbeit von Nationalstaaten innerhalb einer internationalen Organisation und steht dem Begriff der Supranationalität, dem auch der Föderalismus und der Neofunktionalismus zuzuordnen sind, gegenüber.

Die zentralen Motive der Nationalstaaten zu einer engeren politischen Zusammenarbeit sind nach intergouvernementaler Auffassung die Sicherstellung von Sicherheit, Souveränität und eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Staaten. Ihre Bereitschaft zur Kooperation ist der maßgebliche Faktor für den Erfolg von politischer Integration. Integration entspricht in diesem Zusammenhang der Zusammenlegung, keineswegs aber dem Transfer nationaler Souveränität zugunsten einer supranationalen Institution (Bieling 2012: 85). Damit orientiert sich der Intergouvernementalismus stark an den Theorien der Internationalen Beziehungen, die ebenfalls Staaten als die zentralen Akteure im internationalen System betrachten.

Nach der Auffassung Hoffmanns handelt es sich bei der europäischen Integration und der nationalstaatlichen Souveränität jedoch nicht um Gegensätze, sondern um zwei Seiten derselben Medaille. Demnach handelt es sich bei politischer Integration um einen selektiven und interessengeleiteten Prozess, der von den nationalen Regierungen gesteuert wird (Ebd.). Das Potential zur Integration einzelner Politikfelder ist also vom nationalen Interesse abhängig. Bezüglich der Aussichten politischer Integration differenziert Hoffmann zwei Politikbereiche:

„Im Bereich der ‚low politics‘, d.h. vor allem der wirtschaftlichen Integration, sieht er am ehesten die Möglichkeit, dass sich ein relativ reibungsloser Integrationsprozess entfaltet. Dies gilt vor allem dann, wenn im Rahmen eines Positiv-Summen-Spiels die Vorteile und Erwartungen der Vergemeinschaftung beträchtlich, die Kosten hingegen gering sind, sodass sich kein nennenswerter nationaler Widerstand erhebt. Anders stellt sich die Situation (...) der ‚high politics‘ dar. Da es hier um strategisch zentrale Entscheidungen geht, die die nationale Souveränität unmittelbar berühren, ergibt sich in diesem Bereich die Konstellation eines Null-Summen-Spiels, in der nationale Vorbehalte gedeihen und Integrationsschritte tendenziell blockiert werden.“ (Ebd.: 86)

Während der prozessorientierte Neofunktionalismus also eine zeitliche Differenzierung im Hinblick auf wirtschaftlich-technische und politische Integrationsschritte vornimmt, liegt der Unterschied aus intergouvernementaler Sicht in den Auswirkungen derartiger Integrationschritte auf die nationale Souveränität. Da die Nationalstaaten nach Auffassung Hoffmanns stets die zentralen Akteure politischer Integration bleiben, entwickelt sich kein dynamischer Integrationsprozess, der sich durch Spillover-Effekte stetig selbst verstärkt. Die nationalen Regierungen „haben insofern eine Schlüsselposition inne, als sie Maßnahmen der Souveränitätsbeschneidung durchaus abwehren können, wenn ihnen die hiermit verbundenen Ziele und Ergebnisse als unbefriedigend erscheinen“ (Bieling 2012: 86). Hoffmann verweist dabei explizit auf Führungspersönlichkeiten wie Margaret Thatcher und Charles de Gaulle (Ebd.).

Die Unterscheidung von „high politics“ und „low politics“ liefert einerseits eine Erklärung für unterschiedliche Integrationsfortschritte in verschiedenen Politikbereichen, wird allerdings andererseits von verschiedenen Seiten abgelehnt. So kritisiert Ernst B. Haas etwa, dass mit dieser Unterscheidung zwei problematische Grundannahmen operationalisiert werden: der Primat der Außenpolitik und die Annahme, dass die exogenen Bedingungen besonders bedeutsam sind, um den Integrationsprozess zu erklären. Der britische Politikwissenschaftler Michael O'Neill wiederum empfand die Unterscheidung als zu künstlich, da sie die Komplementarität unterschiedlicher Politikbereiche nicht berücksichtigt (Ebd.: 91).

Unter der Berücksichtigung innergesellschaftlicher Machtverhältnisse und Willensbildung entwickelte der US-amerikanische Politikwissenschaftler Andrew Moravcsik, einst Schüler Hoffmanns, den Ansatz in den 1990er Jahren zum liberalen Intergouvernementalismus weiter. Er identifiziert in seinem 1993 erschienenen Werk „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“ die drei Kernelemente des liberalen Intergouvernementalismus: (1) die Auffassung des Staates als rationaler Nutzenmaximierer, (2) die liberale Theorie einer Präferenzbildung im Nationalstaat und (3) die intergouvernementale Analyse der zwischenstaatlichen Verhandlungen (Moravcsik 1993: 480). Demnach basiert politische Integration auf einer Kosten-Nutzen-Analyse der Nationalstaaten, „die sich durch zunehmende Interdependenz zu einer Liberalisierung ihrer Märkte gezwungen sehen“ (Schwarz o. D.: 3). Auch supranationale Instanzen dienen demnach nur der Kostenreduktion.

Die Grundannahmen des Intergouvernementalismus sind weitgehend identisch mit denen des (Neo-)Realismus, da beide Theorieansätze vor allem Staaten als zentrale Akteure begreifen. Es ist daher zu erwarten, dass eine theoretische Untersuchung der GASP aus der Perspektive dieser beiden Theorieansätze zu einem ähnlichen Ergebnis kommen wird.

5.4.2. Analytischer Teil

5.4.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Im Gegensatz zum Föderalismus und Neofunktionalismus begreift der Intergouvernementalismus den europäischen Integrationsprozess als nationalstaatlich gesteuerten Prozess, in dem supranationale Institutionen keine Akteursqualität aufweisen. Das langfristige Ziel des Integrationsprozesses ist demnach zwar eine engere Kooperation auf europäischer Ebene in Form einer Konföderation, wobei die politische Gestaltung nach wie vor den Nationalstaaten obliegt. Dies trifft auf die GASP in besonderem Maße zu, da sie im politischen System der EU eine institutionelle Besonderheit darstellt und intergouvernemental geprägt ist. Dabei sind es vor allem innerstaatliche Willensbildungsprozesse, auf denen politische Integration basiert.

Der Integrationsprozess umfasst aus intergouvernementaler Perspektive Gipfeltreffen und Regierungskonferenzen sowie Absprachen der nationalen Institutionen der Mitgliedsstaaten. Gemäß der Einteilung Hoffmanns ist die GASP ein Gebiet von „high politics“, in dem die EU-Mitgliedsstaaten ein umfangreiches strategisches Eigeninteresse haben. Aus diesem Grund gibt es nur wenig Fortschritt in der Integration der nationalen Außenpolitiken, zumal Mehrheitsentscheidungen auf diesem Gebiet dem nationalen Eigeninteresse widersprechen würden. Dementsprechend handelt es sich bei der GASP um eine Koordinierungsfunktion der EU, in deren Rahmen die EU-Institutionen zwar als Vermittler auftreten, jedoch selbst über keine Akteursqualität verfügen. Diese Sichtweise wird dadurch gestützt, dass Entscheidungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten im Rahmen der GASP von den Mitgliedsstaaten in der Regel einstimmig gefällt werden, womit faktisch jeder Mitgliedsstaat ein Vetorecht besitzt. Die Schaffung supranationaler Institutionen, wie etwa das Amt des Hohen Vertreters und der Europäische Auswärtige Dienst, sind aus intergouvernementaler Sicht als kritisch zu werten.

Zu den prominentesten Vertretern des Intergouvernementalismus gehört der französische Präsident Charles de Gaulle, der mit seiner Politik des leeren Stuhls vom Juli 1965 bis Jänner 1966 die Einführung der qualifizierten Mehrheit bei Sitzungen des EG-Ministerrat verhindern wollte. Darüber hinaus stellte er sich bis zu seinem Rücktritt im April 1969 vehement gegen einen EG-Beitritt des Vereinigten Königreichs, was er mit dessen außenpolitischen Nähe zu den Vereinigten Staaten begründete. Die intergouvernementale Struktur der EPZ und der GASP lässt sich auch auf außenpolitische Differenzen der Mitgliedsstaaten untereinander zurückführen. Dazu gehörten in den Anfangsjahren der EPZ unter anderem die Verortung im Ost-West-Konflikt und das Verhältnis zur NATO. Auch im Rahmen der gegenwärtigen GASP gibt es Themengebiete, in denen die Mitgliedsstaaten entgegengesetzte Positionen vertreten.

5.4.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Während die integrationstheoretischen Ansätze des Föderalismus und des Neofunktionalismus der Europäischen Union im Kontext der GASP und der Vereinten Nationen eine erhebliche Akteursqualität zuerkennen, betont der nationalstaatsorientierte Intergouvernementalismus die zentrale Akteursfunktion der EU-Mitgliedsstaaten. Für die Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen bedeutet dies, dass die EU als Vermittler zwischen ihren Mitgliedsstaaten auftritt, selbst aber über keine Handlungs- oder Entscheidungskompetenzen verfügt. Zwar findet eine enge Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten untereinander statt, allerdings basiert diese ausschließlich auf nationalen Positionen, die sich in voneinander getrennten Prozessen innerstaatlicher Willensbildung entwickelt haben. Diese Vorstellung entspricht weitgehend den Grundannahmen, auf denen die 1945 erarbeitete UN-Charta basiert.

Einen grundsätzlichen Mehrwert in der internationalen Zusammenarbeit und der politischen Integration sieht der Intergouvernementalismus etwa im Erhalt von Macht, Souveränität und Sicherheit sowie in der Herstellung eines Gleichgewichts der Mächte. Insofern stellt sich der Intergouvernementalismus trotz seines nationalstaatlichen Schwerpunkts nicht gegen eine enge Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen, betont jedoch die Akteursmacht der Nationalstaaten in diesem Kontext. Eine intergouvernementale Zusammenarbeit liegt demzufolge im Interesse der EU-Mitgliedsstaaten, wenn sie gleichsam in strategischer oder machtpolitischer Hinsicht davon profitieren können. Der Intergouvernementalismus orientiert sich damit an den Grundannahmen des Realismus, der ebenfalls die strategischen Interessen der Nationalstaaten ins Zentrum seines Erkenntnisinteresses stellt. Demnach stellt die GASP ein politisches Forum und keine eigenständige Institution dar.

In normativer Hinsicht steht der Intergouvernementalismus einer besonderen Rolle der EU selbst im Rahmen der Vereinten Nationen ablehnend gegenüber, da diese im Widerspruch zur außenpolitischen Souveränität der Nationalstaaten steht. Dies trifft insbesondere auf die Vollmitgliedschaft der EU in der Welthandelsorganisation zu, die nationalen Hoheitsrechten in der Handelspolitik entgegenstehen. Einen Mehrwert sieht der Intergouvernementalismus in der europäischen Integration wie in der GASP nicht in der Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene, sondern in einer engeren Koordinierung nationaler Positionen. Das Grundprinzip der EU-Koordinierung im Rahmen der Vereinten Nationen unterscheidet sich somit nicht von Koordinierungsmaßnahmen innerhalb der fünf regionalen Gruppen oder anderer regionaler Organisationen. Gesamteuropäische Institutionen wie der Hohe Vertreter und der EAD spielen in diesem Kontext lediglich eine vermittelnde und keine aktive Rolle.

5.4.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 für internationale Entwicklung ist aus intergouvernementaler Perspektive eher kritisch zu bewerten, da sie einigen grundlegenden Prinzipien widerspricht. Obwohl sie von einer intergouvernementalen Institution verabschiedet wurde und rechtlich nicht für die UN-Mitgliedsstaaten verbindlich ist, hat sie aufgrund ihres Umfangs negative Implikationen für den Erhalt staatlicher Souveränität. Dies gilt im Besonderen für bestimmte mit der Agenda verknüpfte Ziele, wenn es etwa um verstärkte Zusammenarbeit in einigen Bereichen geht. Grundsätzlich liefert der Intergouvernementalismus keine ausreichende Erklärung darüber, warum sich alle UN-Mitgliedsstaaten in einem intergouvernementalen Gremium den Zielen für nachhaltige Entwicklung verpflichtet haben, obwohl diese doch vermeintlich nationalen Interessen widersprechen könnten. Eine Umsetzung auf nationaler Ebene hängt dabei vor allem von innerstaatlicher Willensbildung ab. Insofern stellt der Intergouvernementalismus mit Blick auf die Agenda 2030 vor allem ein normatives Konzept dar, das zur Beschreibung der realen politischen Prozesse und Strukturen nur sehr eingeschränkt geeignet ist.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Agenda 2030 innerhalb der Europäischen Union setzt sich der Intergouvernementalismus für eine Umsetzung durch die Nationalstaaten ein. Da eine politische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene vornehmlich der Sicherstellung von Sicherheit, Souveränität und eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Staaten dient, sollten davon unabhängige Ziele nicht dem Kompetenzbereich der EU zugeordnet werden. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung sollten dabei allenfalls im Rahmen zwischenstaatlicher Gipfeltreffen oder Regierungskonferenzen zur Sprache kommen. Eine umfangreiche Rolle von supranationalen Institutionen wie der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament lehnt der Intergouvernementalismus auch in diesem Rahmen grundsätzlich ab.

Die Bedeutung der Agenda 2030 im Rahmen der GASP wird vom Intergouvernementalismus geringer geschätzt als durch den Föderalismus und den Neofunktionalismus. Mit der Rolle von Nationalstaaten als zentralen Akteuren des internationalen Systems stehen nationalstaatliche Interessen im Zentrum der internationalen Politik, die nicht unbedingt mit der Agenda und ihren Zielen vereinbar sind. Auf ihrer Grundlage kommt es tendenziell eher zu einer Intensivierung internationalen Abhängigkeiten und einem damit verbundenen Verlust an staatlicher Souveränität. Insofern sind es vor allem einzelne Ziele der Agenda 2030, die im Rahmen der GASP relevant sein könnten, um nationale Interessen zu unterstreichen oder zu legitimieren. Dies trifft im Besonderen auf die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu, mit der häufig strategische oder wirtschaftliche Interessen des Geberstaates verbunden sind.

5.5. Zusammenfassung und Vergleich

Bei den im Rahmen der Analyse verwendeten Integrationstheorien handelt es sich um drei verbreitete Ansätze, die jeweils über eine deskriptive und eine normative Dimension verfügen. Insofern handelt es sich bei keiner dieser Theorien um ein vollends wahrheitsgemäßes Abbild des europäischen Integrationsprozesses, sondern um drei unterschiedliche Perspektiven, die jeweils eigene Implikationen für politisches Handeln einschließen.

Der strukturorientierte Ansatz des Föderalismus begreift europäische Integration als schrittweise Föderalisierung mit dem Ziel eines europäischen Bundesstaates, der als Mehrebenensystem nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebaut ist. Auf dieser Grundlage ist die GASP im Kompetenzbereich der EU anzusiedeln, da außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen sinnvollerweise auf der obersten politischen Ebene getroffen werden sollten. Bestehende Doppelstrukturen mit nationalen diplomatischen Diensten sieht der Föderalismus als relativ obsolet an. Im Rahmen der Vereinten Nationen sollte die EU zumindest ihre innenpolitischen Kompetenzen auch nach außen vertreten, wodurch ihre besondere institutionelle Stellung in einigen Nebenorganen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zu erklären ist.

Im Gegensatz zum Föderalismus sieht der prozessorientierte Neofunktionalismus die Einrichtung institutioneller Strukturen, zu denen auch die GASP gehört, nicht als Grundlage, sondern Ergebnis eines langfristigen Integrationsprozesses an. Dieser Prozess findet zunächst im wirtschaftlich-technischen Bereich statt, bevor er sich durch Spillover-Effekte selbst verstärkt und schließlich auf den politischen Bereich auswirkt. Im Verlauf dieser Entwicklung wächst die Akteursfunktion der EU-Institutionen, deren Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten im außen- und sicherheitspolitischen Kontext vom Grad der Politisierung der jeweiligen Themen abhängig ist, wobei die Mitgliedsstaaten bei politischeren Themen ein höheres Gewicht haben. Auch die Rolle der EU im Rahmen der Vereinten Nationen basiert auf einer pragmatischen Form der Zusammenarbeit im wirtschaftlich-technischen Bereich, die sich zunehmend institutionalisiert und durch Spillover-Effekte auf politischere Bereiche ausgeweitet hat.

Der nationalstaatsorientierte Intergouvernementalismus rückt wiederum nationalstaatliche Interessen in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Die zentralen Motive der Staaten zur politischen Zusammenarbeit liegen in der Sicherstellung von Sicherheit, Souveränität und eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Staaten. Insofern handelt es sich bei der GASP auch im Rahmen der Vereinten Nationen lediglich um eine Koordinierungsfunktion, die etwa Gipfeltreffen und Regierungskonferenzen umfasst. Die EU-Institutionen nehmen in diesem Rahmen keine Akteursrolle ein, sondern dienen der Kosten-Nutzen-Maximierung.

6. IB-theoretische Analyse

6.1. IB-theoretische Übersicht

Das folgende Kapitel dient der IB-theoretischen Einordnung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Das Fach der Internationalen Beziehungen (IB) ist eine Teildisziplin innerhalb der Politikwissenschaft, die im angelsächsischen Raum nach dem Ersten Weltkrieg entstand, sich jedoch im deutschsprachigen Raum erst gegen Ende der 1960er Jahre etablierte (Lemke 2012: 1). Die ersten theoretischen Ansätze lassen sich jedoch bis in die frühe Neuzeit und die Entstehung moderner Nationalstaaten verfolgen und wurden u. a. von Aristoteles, Niccolò Machiavelli, Thomas Hobbes, John Locke und Immanuel Kant skizziert, deren Werke wiederum als Grundlage für zeitgenössische Theoriebildung dienten.

Die Internationalen Beziehungen umfassen ein Feld unterschiedlicher Denkschulen und Theorierichtungen, die sich in rationalistische und norm- bzw. wertorientierte Ansätze unterteilen lassen. In der angelsächsischen Literatur, die zunächst auch im deutschsprachigen Raum führend war, wird häufig zwischen den zwei älteren Denkschulen des Realismus und Idealismus differenziert, deren Weiterentwicklungen als Neorealismus und Liberalismus bzw. Institutionalismus bezeichnet werden (Ebd.: 13). Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes entstand darüber hinaus eine Reihe neuer Ansätze, die eine große Interdisziplinarität aufweisen. Der bedeutendste dieser neuen Ansätze ist der soziologisch geprägte Konstruktivismus.

	Realismus	Liberalismus	Konstruktivismus
Wichtige Vertreter	Hans Morgenthau, Kenneth Waltz	Michael Doyle, Robert Keohane	Alexander Wendt, John Ruggie
Akteure	Staaten	Staaten, internationale Organisationen	Individuen (vor allem Eliten)
Instrumente	Wirtschaftliche und insbesondere militärische Macht	Internationale Institutionen, wirtschaftliche Beziehungen, Ausbreitung von Demokratie	Ideen und Diskurse
Annahmen	Eigennützig agierende Staaten konkurrieren ständig um Macht und Sicherheit	Machtinteressen stehen hinter ökonomischen und politischen Erwägungen zurück	Staatliches Handeln wird durch elitäre Überzeugungen, kollektive Normen und soziale Identitäten bestimmt
Prognose nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes	Wiederaufflammen von offenkundigen Machtinteressen	Engere Zusammenarbeit aufgrund zunehmender Verbreitung von liberalen Werten, freien Märkten und internationalen Institutionen	Unklar, da keine Aussage über den Inhalt zukünftiger Ideen getroffen werden kann
Kritikpunkte	Mangelnde Berücksichtigung internationalen Wandels	Vernachlässigung der Rolle von Machtinteressen	Ungeeignet zur Vorhersage zukünftiger Entwicklungen

Abb. 15: Zentrale Paradigmen in den Internationalen Beziehungen I (Walt 1998: 38)

	Realism	Liberalism	Constructivism
Content	Rules	Values	Discourse
Compliance	Coercion and consent	Self-interest and fairness	Persuasion, congruence and habit
Change	Formal process	Policy process	Social process

Abb. 16: Zentrale Paradigmen in den Internationalen Beziehungen II (Armstrong et al. 2012: 107)

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung zwischen Vertretern des Realismus und des Liberalismus über die ontologische Beschaffenheit des internationalen Systems ist beinahe so alt wie das Fachgebiet der Internationalen Beziehungen selbst. Beide Theorien stehen daher in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander, was sich in ihrer wechselnden Relevanz im Verlauf der letzten Jahrzehnte ausdrückt. Nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Politik selbst kommt es häufig zu Auseinandersetzungen und Interessenskonflikten entlang dieser Konfliktlinien. Der Konstruktivismus wiederum liefert einen Erklärungsansatz für die Koexistenz beider Theorien in den Internationalen Beziehungen, ohne diese infrage zu stellen.

Ein zentraler Unterschied der drei Theorien ist die Frage nach der Analyseebene und damit auch die nach den relevanten Akteuren im internationalen System: Während der Realismus Staaten als geschlossenes System betrachtet und Auswirkungen innerstaatlicher Vorgänge auf dessen außenpolitische Handlungen bestreitet, stellen neuere theoretische Ansätze auch sub- und nichtstaatliche Akteure zunehmend in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Dies trifft vor allem auf Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen, aber auch auf wirtschaftliche und wissenschaftliche Akteure sowie Individuen zu. Eine solche Akteursdifferenzierung findet vor allem bei der Analyse auf nationalstaatlicher Ebene statt, die in Relation zum internationalen System als „subsystemischer Ansatz“ bezeichnet wird.

Metatheoretische Auseinandersetzungen zwischen diesen verschiedenen Paradigmen sind kennzeichnend für die Internationalen Beziehungen. Dabei zeigt sich in der historischen Perspektive ein bedeutender Einfluss des jeweils dominanten Paradigmas auf das internationale System und die zentralen Akteure. IB-Theorien haben insofern nicht nur eine beschreibende und systematisierende Funktion, sondern auch eine starke ideologische Grundlage, die in der internationalen Politik von politischen Akteuren aufgegriffen wird. Vor diesem Hintergrund sind die Aussagen einer bestimmten Theorie zum internationalen System niemals als objektiv zu verstehen, sondern immer im jeweiligen ideologisch-theoretischen Kontext zu betrachten. Die verschiedenen theoretischen Ansätze der Internationalen Beziehungen haben in diesem Zusammenhang neben ihrer deskriptiven Dimension auch eine normative Dimension, indem sie jeweils eigene Implikationen für außenpolitisches Handeln mit sich bringen.

6.2. Realistische Perspektive

6.2.1. Theoretischer Rahmen

Nachdem in der Zwischenkriegszeit mit dem Ansatz des Liberalismus eine optimistische Sicht auf die Gestaltbarkeit des internationalen Systems vorherrschend war, etablierte sich nach dem Zweiten Weltkrieg der Realismus als dominierender Erklärungsansatz (Lemke 2012: 15). Der Sicherheitsbegriff spielt im Realismus eine zentrale Rolle, da Nationalstaaten nach seiner Auffassung in erster Linie Stabilität im internationalen System anstreben. Dementsprechend stellt die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher und militärischer Macht das zentrale Handlungsmotiv von Staaten im internationalen System dar. Staaten selbst werden dabei als monolithischer Block betrachtet („Black-Box-Theorie“). Nach diesem Verständnis basiert staatliche Außenpolitik auf objektiven Annahmen und wird unabhängig von ihrer Innenpolitik getroffen.

Der bekannteste Vertreter des Realismus war der US-amerikanische Politikwissenschaftler Hans Morgenthau, der den Zustand des internationalen Systems als Anarchie bezeichnete, da „weder eine Zentralmacht noch eine allgemein akzeptierte politische Autorität existieren, die die Beziehungen zwischen Staaten regeln kann“ (Ebd.). In Anlehnung an den vorgesellschaftsvertraglichen Naturzustand nach Thomas Hobbes ging Morgenthau davon aus, dass sich das internationale System in einem Zustand der Anarchie befindet. Er folgerte daraus, „dass das nationale Interesse der Staaten primär darin bestehen müsse, ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten“ (Ebd.). Anders als der Idealismus geht der Klassische Realismus nicht von einer Zusammenarbeit, sondern der gegenseitigen Konkurrenz von Nationalstaaten im internationalen System aus. Laut der deutschen Politikwissenschaftlerin Christiane Lemke war „die Rivalität zwischen den beiden Supermächten (während des Ost-West-Konfliktes) zugleich Grundlage und Ergebnis des Realismus als beherrschendem Paradigma, welches über mehrere Jahrzehnte als Legitimationsbasis der amerikanischen Außenpolitik diente“ (Ebd.).

Auf Grundlage dieser Annahmen in Bezug auf die Beschaffenheit des internationalen Systems und die Handlungsmotive von Nationalstaaten als dessen Hauptakteure ist internationalen Organisationen lediglich eine untergeordnete Bedeutung zuzuschreiben. Sie können weder eine Akteursqualität auf Augenhöhe mit Staaten im internationalen System erreichen noch die anarchische Struktur dieses Systems überwinden. Ihre Funktion besteht vor allem in der Schaffung eines machtpolitischen Gleichgewichts, das für eine sicherheits- und machtpolitische Stabilität sorgt. Das Auftreten von Staaten in diesen Organisationen ist demnach maßgeblich von ihren jeweils eigenen sicherheits- und machtpolitischen Interessen bestimmt.

Ausgehend vom Ansatz des Klassischen Realismus haben sich in den folgenden Jahrzehnten verschiedene Ansätze herausgebildet, die unter dem Begriff „Neorealismus“ zusammengefasst werden. Zu den wichtigsten Entwicklungen gehört unter anderem, dass wirtschaftliche und andere nationale Interessen gleichrangig neben sicherheits- und machtpolitischen Interessen berücksichtigt werden. Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Kenneth Waltz geht in diesem Zusammenhang von einer Homogenität der Staaten in Bezug auf ihr außenpolitisches Handeln aus: „Auch wenn die Struktur die Akteure voraussetzt, unterliegt sie nicht mehr ihrer Kontrolle. Die Struktur des internationalen Systems übt einen eigenständigen, funktionalen Einfluss aus und bewirkt, dass sich unterschiedliche Akteure außenpolitisch ähnlich verhalten“ (ten Brink 2008: 133). Nach Auffassung des Klassischen Realismus wird staatliches Machtstreben entlang von Machtpotentialen ausgestaltet, wogegen Handlungsoptionen aus neorealistischer Sicht durch das internationale System vorgegeben sind (Lemke 2012: 17):

„Das Bild der internationalen Beziehungen im Neorealismus entspricht dem *Billardkugel-Modell*, in dem alle Staaten unabhängig voneinander agieren und sich gegenseitig behindern oder ausstechen können. Aufgrund der anarchischen Struktur der Weltpolitik und der daraus resultierenden Unsicherheit ist kooperatives politisches Verhalten nicht selbstverständlich. Nach Auffassung der Neorealisten handeln Staaten vielmehr nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip. (...) Die internationalen Beziehungen stellen sich demnach als ein Nullsummenspiel dar, denn was eine Partei gewinnt, verliert eine andere. Vor diesem Hintergrund werden die Möglichkeiten zur internationalen Kooperation eher als gering eingeschätzt.“ (Lemke 2012: 17)

Nachdem sich der Realismus in den Nachkriegsjahren rasch zum dominanten Paradigma in den Internationalen Beziehungen entwickelt hatte, wurde seine Stellung spätestens seit Ende der 1960er Jahre durch das Aufkommen neuer theoretischer Ansätze infrage gestellt. So war es nicht möglich, die Entstehung der EGKS und der EWG mit dem realistischen Ansatz zu erklären. Die Bereitschaft der westeuropäischen Staaten zur Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen an eine supranationale Organisation ließ sich nicht mit einem „quasi naturgegebenen Machttrieb“ erklären. In diesem Kontext entwickelten Autoren wie Robert Keohane, Andrew Moravcsik und Stanley Hoffmann den Begriff der „pooled sovereignty“ (Ebd.: 18).

In den 1990er Jahren geriet der Realismus zunehmend in die Kritik, da er ebenso keine zufriedenstellenden Erklärungsansätze für das Ende des Ost-West-Konfliktes und den damit einhergehenden Wandel des internationalen Systems hervorbringen konnte. Nichtsdestotrotz dominieren die Grundkonzepte des realistischen Ansatzes nach wie vor die Internationalen Beziehungen und üben bis heute vor allem in den angelsächsischen Staaten einen bedeutenden Einfluss in der Theoriebildung aus (Ebd.: 17). Nach wie vor kommt es zu umfangreichen Entwicklungen innerhalb des realistischen Ansatzes, der vor allem im Zuge der Terrorismus-Diskussionen in den Vereinigten Staaten erneut an Bedeutung gewonnen hat (Ebd.: 19).

6.2.2. Analytischer Teil

6.2.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die realistische Perspektive auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterscheidet sich nicht grundlegend von der Perspektive des Intergouvernementalismus, da beide Ansätze Staaten als zentrale Akteure des internationalen Systems bzw. des politischen Integrationsprozesses ansehen. Diese beiden Ansätze stellen nationale Interessen in den Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses, wobei der Realismus seinen Schwerpunkt auf militärische Macht und wirtschaftliche Interessen legt. Vor diesem Hintergrund erfüllt die GASP zwei Funktionen: sie reduziert die Machtkonkurrenz der EU-Mitgliedsstaaten untereinander und verleiht ihnen als Gesamtheit im internationalen Kontext ein schwereres machtpolitisches Gewicht. Eine Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik führt daher zu einer höheren Stabilität im Sinne der Mitgliedsstaaten, die in diesem Prozess als alleinige Akteure anzusehen sind.

Bezeichnend für eine realistische Betrachtung der GASP und der GSVP ist, dass verschiedene Staaten neben ihrer EU-Mitgliedschaft unterschiedliche außenpolitische Grundsätze haben. Dazu gehört unter anderem die NATO-Mitgliedschaft zahlreicher EU-Mitgliedsstaaten und die Neutralität Finnlands, Irlands, Österreichs und Schwedens. So berücksichtigt Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union derartige Besonderheiten im Rahmen der GVSP:

„Die Politik der Union [...] berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten; sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“
(Art. 42 (2) EUV)

Während der Klassische Realismus seinen Fokus auf militärische Machtinteressen legt, liegt das Erkenntnisinteresse des Neorealismus auch auf wirtschaftlichen Interessen. Dieser Fokus ist im Hinblick auf die Europäische Union von besonderer Relevanz, da diese 1993 aus einer Wirtschaftsgemeinschaft hervorgegangen ist. Als weltgrößter Binnenmarkt hat die EU auf globaler Ebene ein entsprechendes Gewicht, dass sie durch eine gemeinsame Handelspolitik für sich zu nutzen weiß. Insofern ist es aus neorealistischer Sicht nicht überraschend, dass die EU vor allem in Wirtschafts- und Handelsfragen geschlossen auftritt, da alle Mitgliedsstaaten der EU einen wirtschaftlichen und machtpolitischen Vorteil daraus ziehen können.

Ein Unterschied des Realismus gegenüber dem Intergouvernementalismus ist die Black-Box-Theorie, nach der innerstaatliche Willensbildung keinen Einfluss auf die nationale Außenpolitik hat. Die GASP basiert daher aus realistischer Perspektive nicht auf einer Wertegemeinschaft, zumal außenpolitische Entscheidungen demnach auf objektiven Annahmen basieren.

6.2.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Die Gründungszeit der Vereinten Nationen fällt in eine Zeit, in der das realistische Paradigma die Internationalen Beziehungen dominiert hat. Dies ist bis heute am institutionellen Aufbau der Organisation erkennbar: Die zentralen Akteure im System der Vereinten Nationen sind die Mitgliedsstaaten, während regionale und internationale Organisationen in der UN-Charta keine Berücksichtigung finden. Aus der historischen Entwicklung entstand schließlich der Beobachterstatus für derartige Organisationen in der UN-Generalversammlung, später auch in den Nebenorganen und Sonderorganisationen. Eine Vertretung im UN-Sicherheitsrat ist hingegen bis heute nur UN-Mitgliedsstaaten vorbehalten. Dies ist aus realistischer Sicht sehr bezeichnend, da der Sicherheitsrat das zentrale machtpolitische Organ im UN-System ist.

Die institutionelle Stellung der EU ist insofern vor allem aus dieser historischen Entwicklung zu erklären. Im System der Vereinten Nationen verbleibt die Akteursfunktion in der Regel bei ihren Mitgliedsstaaten, während der EU vor allem eine koordinierende Funktion zukommt. Als eigenständiger Akteur tritt die EU im UN-System demnach nur in Ausnahmefällen zutage, solange dies im macht- und sicherheitspolitischen Interesse der Mitgliedsstaaten liegt und ein derartiges Vorgehen im Voraus auf nationalstaatlicher Ebene beschlossen wurde. Dennoch ist die EU als einzige regionale Organisation im UN-System von ihren Mitgliedsstaaten dazu berechtigt, in ihrem Namen Erklärungen abzugeben. Auch dazu ist sie jedoch nur berechtigt, wenn diese zuvor mit den EU-Mitgliedsstaaten abgestimmt worden sind. Dies ermöglicht es in Sitzungen unter anderem kleineren Mitgliedsstaaten mit wenig diplomatischem Personal, gemeinsamen Standpunkten durch das politische Gewicht der EU Nachdruck zu verleihen.

Die besondere Rolle der EU als vollwertiges Mitglied in der Welthandelsorganisation lässt sich aus neorealistischer Sicht vor allem mit den wirtschaftspolitischen Machtinteressen der EU-Mitgliedsstaaten erklären. Bezeichnend ist hierbei, dass die EU die Vollmitgliedschaft nur neben ihren Mitgliedsstaaten besitzt und sich mit diesen laufend abstimmt. Somit tritt die EU zwar geschlossen nach außen auf, tut dies aber nur im Interesse aller ihrer Mitgliedsstaaten.

Das Kernstück der GASP im System der Vereinten Nationen liegt dabei aus realistischer Sicht in der Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich. Die Zusammenarbeit in anderen Bereichen folgt zumindest indirekt diesem Muster, wenn es etwa um Fragen der Menschenrechte und Entwicklungspolitik geht. Die EU stellt daher im Rahmen der Vereinten Nationen keine Wertegemeinschaft, sondern einen geographischen Block mit gemeinsamen macht- und wirtschaftspolitischen Interessen dar.

6.2.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Während der Realismus macht- und sicherheitspolitische Interessen als zentrale Instrumente im internationalen System betrachtet, hat sich in den vergangenen Jahren die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu einem neuen Paradigma internationaler Politik entwickelt. In diesem Zusammenhang offenbart sich ein häufig genannter Schwachpunkt des realistischen Ansatzes, dass dieser internationalen Wandel nur unzureichend berücksichtigt. Tatsächlich lässt sich die Schwerpunktsetzung auf nachhaltige Entwicklung nicht allein aus der Sicht des Klassischen Realismus erklären. Einen geeigneteren Ansatz bietet hier der Neorealismus, da wirtschaftliche Interessen eine wesentliche Rolle in der Entwicklungspolitik spielen. Ein umfassendes Bild ergibt sich allerdings erst dann, wenn die entwicklungstheoretische Bewertung der Agenda 2030 (siehe Kapitel 4.5) berücksichtigt wird.

Die Agenda 2030 entspricht weitestgehend einer modernisierungstechnischen Auffassung von Entwicklung, wobei die westlichen Staaten als Idealtypus einer modernen Gesellschaft gelten. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung streben damit ein Gesellschaftsmodell an, das dem der westlichen Staaten weitestgehend entspricht. Die Zugänge der Dependenz- und Post-development-Theorien zeigen zudem auf, dass Entwicklung und Unterentwicklung vor allem von wirtschaftlichen Abhängigkeiten und ideologischen Vorstellungen geprägt sein. Beide Aspekte werden in der Agenda 2030 vernachlässigt, sodass eine Erreichung der Ziele wohl nicht möglich und auch nicht im Interesse der auf internationaler Ebene politisch und wirtschaftlich dominanten Staaten liegt, zu denen die EU-Mitgliedsstaaten zweifelsohne gehören.

Nach der realistischen Vorstellung findet Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit nur dann statt, wenn dies im strategischen Interesse des Geberstaates liegt. Sebastian Harnisch stellt dazu zwei Verhaltenshypothesen auf: „Je höher die Machrelevanz der Empfänger, desto höher die Vergabebereitschaft des Gebers. Je wichtiger die Ressourcenausstattung des Empfängers für die relative Machtposition des Gebers, desto höher die Zahlungen für Infrastruktur und Extraktion der Ressourcen“ (Harnisch 2013: 418). Die Auswahl der Partnerländer im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit ist demnach von strategischen Interessen geprägt, was sowohl auf die nationale wie auf die EU-Entwicklungspolitik zutrifft.

Eine Koordinierung der nationalen Entwicklungspolitiken lässt sich hierbei ähnlich wie die koordinierte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen erklären: Zwar sind die Mitgliedsstaaten die zentralen Akteure, können durch die EU allerdings ein größeres Gewicht erreichen und ihre gemeinsamen strategischen Interessen besser durchsetzen. Dies gilt in Bezug auf die Agenda 2030 umso mehr für wirtschaftliche Interessen.

6.3. Liberalistische Perspektive

6.3.1. Theoretischer Rahmen

Der Liberalismus (im deutschsprachigen Raum auch „Idealismus“) entstand zu Beginn des 20. Jahrhunderts und entwickelte sich in der Zwischenkriegszeit zum dominierenden Paradigma der Internationalen Beziehungen. Zu dieser Zeit bestand eine weitgehende Einigkeit darüber, „dass die internationale Politik primär auf das Ziel der Friedenssicherung ausgerichtet sein sollte“ (Lemke 2012: 14). Die Friedenssicherung sollte nach der Auffassung des Liberalismus „über die Einrichtung internationaler Organisationen sowie die Weiterentwicklung des internationalen Rechts und der Diplomatie“ (Ebd.) erfolgen. Dieses optimistische Verständnis von multilateraler Zusammenarbeit war maßgeblich für die Gründung des Völkerbunds und zahlreicher weiterer internationaler Organisationen in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs trat der Liberalismus in der wissenschaftlichen Theoriebildung mit dem aufkommenden Ost-West-Konflikt zunehmend in den Hintergrund und wurde vom Realismus als dominantes Paradigma der Internationalen Beziehungen abgelöst.

Der Begriff „Liberalismus“ entstammt zunächst der politischen Philosophie und postuliert auf Grundlage der menschlichen Vernunft und Rationalität die größtmögliche Freiheit des Individuums gegenüber der staatlichen Regierungsgewalt. Auf politischer und internationaler Ebene leitet sich daraus die Vorstellung ab, dass Machtinteressen hinter ökonomischen und politischen Erwägungen zurückstehen (Ebd.). Unter der Annahme, dass demokratische Staaten im Interesse ihrer Bürger keinen Krieg gegeneinander führen, trägt Demokratisierung demnach maßgeblich zum Weltfrieden bei. Dieser „demokratische Frieden“ ist in der Vergangenheit empirisch belegt worden (Hasenclever 2010: 79). Dasselbe gilt, wenn auch in abgeschwächter Form und nicht völlig unumstritten, für die Zunahme wirtschaftlicher Interdependenzen, insbesondere den grenzüberschreitenden Handel und Kapitalverkehr (Ebd.: 86).

Aus liberalistischer Sicht ist die Friedenssicherung das oberste Ziel internationaler Politik, das „über die Einrichtung internationaler Organisationen sowie die Weiterentwicklung des internationalen Rechts und der Diplomatie“ (Lemke 2012: 14) erreicht werden kann. Nach diesem Paradigma entstanden in der Zeit zwischen den Weltkriegen internationale Organisationen, „die nicht primär an nationalen Interessen, sondern am übergeordneten Gedanken der Friedenssicherung ausgerichtet“ (Ebd.) sein sollten. Demnach wäre analog zum Gesellschaftsvertrag im politischen Gemeinwesen auch auf internationaler Ebene eine Zusammenarbeit der Staaten möglich, um gemeinsame Ziele zu erreichen und einen Mehrwert für alle Staaten zu bilden, wobei ein System kollektiver Sicherheit als oberstes Ziel vorgesehen ist (Ebd.).

Im Gegensatz zum Realismus sieht der Liberalismus Staaten nicht als einheitliche Akteure an („Black-Box-Modell“), sondern begreift staatliches Handeln als Ergebnis subsystemischer Einflussgrößen, einschließlich innerstaatlicher Gesellschaftsstrukturen. Der Liberalismus knüpft damit an die Tradition des methodologischen Individualismus an, indem das Handeln von gesellschaftlichen Individuen und Akteuren im Mittelpunkt steht (Schulz/Tilly 2011: 27). Während der Realismus lediglich Staaten als Akteure im internationalen System ansieht, erweitert sich das Akteursfeld in der liberalistischen Betrachtungsweise sowohl auf die sub- als auch die supranationale Ebene. Vor diesem Hintergrund schreibt der Liberalismus internationalen Organisationen eine wesentlich größere Handlungsmacht zu, als dies im Realismus der Fall ist. Darüber hinaus spielt auch die innerstaatliche Willensbildung eine relevante Rolle.

Nach seiner Hochphase in der Zwischenkriegszeit verlor der Liberalismus seine dominierende Stellung innerhalb der Internationalen Beziehungen nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs und der Auflösung des Völkerbunds. Er wurde dann durch den Realismus abgelöst, der diese Rolle im Zuge des aufkeimenden Ost-West-Konfliktes einnahm und sie bis zu dessen Ende innehatte. Seitdem erfuhr der Liberalismus wiederum einen Bedeutungszuwachs, da der Realismus diese Entwicklung nicht ausreichend erklären konnte (Ebd.). In diesem Kontext entwickelten zahlreiche wissenschaftliche Vertreter auf der Grundlage des Liberalismus eine Reihe neuer Theorieansätze, die als „Neoliberalismus“, „Neo-liberaler Institutionalismus“ oder „Liberaler Internationalismus“ bezeichnet werden. Diese Ansätze prognostizierten eine Rückkehr der internationalen Staatengemeinschaft zu einer engeren Zusammenarbeit auf der Grundlage liberaler Werte und freier Märkte sowie einen Bedeutungszuwachs internationaler Institutionen (Walt 1998: 38). Abgesehen von diesen Grundannahmen „litt das liberalistische Forschungsparadigma in den IB lange Zeit unter der Existenz einer Vielzahl verschiedener Ansätze, die kein kohärentes Theoriegebäude bildeten“ (Schulz/Tilly 2011: 27).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Liberalismus internationalen Institutionen eine wesentlich höhere Bedeutung zuschreibt als der Realismus. Anstelle von Machtinteressen bilden wirtschaftliche Beziehungen und demokratische Wertvorstellungen eine Grundlage für internationale Zusammenarbeit zum Vorteil aller Staaten. Anders als der Realismus sieht der Liberalismus die internationalen Beziehungen nicht als Nullsummenspiel, sondern als Möglichkeit der staatlichen Zusammenarbeit zugunsten gemeinsamer Ziele an. Neben den Nationalstaaten spielen auch innerstaatliche Willensbildung und internationale Organisationen eine wichtige Rolle im internationalen System, dessen Analyse dadurch im Vergleich zur realistischen Perspektive wesentlich komplexer ist. Die beiden Theorieansätze unterscheiden sich stark in ihren Grundannahmen und werden oft als konträre Perspektiven dargestellt.

6.3.2. Analytischer Teil

6.3.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Im Vergleich zum Realismus erweitert der Liberalismus den Kreis der relevanten Akteure im internationalen System um internationale Organisationen und subsystemische Akteure. Eine liberalistische Betrachtung der GASP ist insofern umfassender, als dass sich dadurch der Kreis der relevanten Akteure erweitert. So gehört neben sub- und nichtstaatlichen Organisationen vor allem die Europäische Union selbst zu den wichtigsten Akteuren der GASP. Deren Ziele sind neben dem Aufbau politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zu Drittstaaten auch die Verbreitung demokratischer und liberaler Werten sowie die Gründung internationaler Organisationen zur Erreichung dieser idealistischen Ziele. Darüber hinaus erkennt der Liberalismus auch Machtinteressen an, diese spielen allerdings eine untergeordnete Rolle.

Nachdem der realistische Ansatz in den Internationalen Beziehungen während des Ost-West-Konfliktes das dominante Paradigma war, gewann der Liberalismus ab 1990 zunehmend an Bedeutung. In diese Zeit fällt auch die Weiterentwicklung der EPZ zur GASP, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht im Jahr 1993 vollzogen wurde, sowie die Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997. Der Hohe Vertreter und der Europäische Auswärtige Dienst haben zwar eine koordinierende Funktion unter den Mitgliedsstaaten, vertreten jedoch in einer Doppelfunktion die Interessen der EU-Institutionen im Kontext der GASP.

Aus der Perspektive des Liberalismus ist auch die außenpolitische Rolle der Europäischen Kommission zu berücksichtigen, auch wenn diese selbst nicht an der GASP selbst beteiligt ist. Allerdings ist sie hauptverantwortlich für einige Politikbereiche, die vom Liberalismus als zentrale Instrumente der internationalen Beziehungen angesehen werden. Hierzu gehören vor allem die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Handelspolitik, die Ausbreitung von Demokratie und westlichen Werten sowie die Entwicklungszusammenarbeit. Dass diese Aufgabenfelder im Kompetenzbereich der Kommission liegen unterstreicht die Aussage des Liberalismus, dass die EU selbst ein zentraler Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik ist.

Im Gegensatz zum Realismus versteht der Liberalismus außenpolitische Handlungen nicht als rationale Entscheidungen, sondern als Ergebnis subsystemischer Einflussgrößen. Insofern ist die GASP auch das Ergebnis liberaler Wertvorstellungen, die sich in einem demokratischen Prozess herausgebildet haben. Vor diesem Hintergrund sieht der Liberalismus alle Akteure, die auf der subsystemischen Ebene an der politischen Meinungs- und Willensbildung beteiligt sind, im weitesten Sinne auch als Akteure des internationalen Systems an.

6.3.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Das zentrale Ziel internationaler Zusammenarbeit liegt nach der Auffassung des Liberalismus in der Friedenssicherung, wobei der Aufbau internationaler Institutionen und wirtschaftlicher Beziehungen sowie die Verbreitung demokratischer Werte als wichtige Instrumente dienen. Aus liberalistischer Perspektive tritt die EU im Rahmen der Vereinten Nationen in diesem Rahmen nicht nur als Interessensgemeinschaft, sondern vor allem als Wertegemeinschaft auf, die sich aufgrund ihrer eigenen multilateralen Struktur, ihrer wirtschaftlichen Verflechtung und ihren demokratisch-liberalen Werten mit diesen Zielen besonders identifizieren kann. Im Gegensatz zum Realismus liegt das Motiv zur internationalen Zusammenarbeit hierbei nicht in der Durchsetzung der eigenen Machtinteressen, sondern im Gemeinwohl aller Staaten.

Nach liberalistischer Auffassung kommt der EU im Rahmen der GASP selbst eine aktive Rolle zuteil, sofern ihr dies durch ihren besonderen institutionellen Status im UN-System möglich ist. Andernfalls nimmt sie indirekt über ihre Mitgliedsstaaten Einfluss, deren Rede- und Abstimmungsverhalten sie zumindest intern koordiniert. Auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Zielsetzungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten kommt es dabei nicht zu einer konkurrierenden Kompetenzverteilung, sondern vielmehr zu Synergieeffekten: Im Verlauf der Sitzung der Generalversammlung können sich die EU-Mitgliedsstaaten etwa einem vorangegangenen Beitrag der EU anschließen und ihre nationale Perspektive ergänzen.

Die Vollmitgliedschaft der EU in der Welthandelsorganisation erklärt der Liberalismus wie der Realismus mit wirtschaftlichen Interessen, wobei sich allerdings die zugrundeliegenden Motive unterscheiden: Während es der EU aus realistischer Sicht vor allem um wirtschaftliche Macht geht, unterstreicht der Liberalismus den gegenseitigen Vorteil enger Wirtschafts- und Handelsbeziehungen (analog zu David Ricardos Theorie der komparativen Kostenvorteile). Aufgrund ihrer multilateralen Struktur und ihres Gewichts als weltgrößter Binnenmarkt ist die EU in dieser Position ein Verfechter enger Wirtschafts- und Handelsbeziehungen.

Im Hinblick auf die Zielsetzung der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen stimmt der Liberalismus insofern mit dem Realismus überein, dass die Friedenssicherung an erster Stelle stehen sollte. Darüber hinaus umfasst der Liberalismus allerdings eine ganze Reihe weiterer Aspekte, die aus seiner Perspektive direkt zur Friedenssicherung beitragen: die Gründung internationaler Institutionen, wirtschaftliche Beziehungen und liberale Werte. Es liegt daher im Interesse der EU und der übrigen UN-Mitgliedsstaaten, im Rahmen der Vereinten Nationen auf diese Instrumente hinzuarbeiten. Nationale Machtinteressen finden in dieser Betrachtung kaum Berücksichtigung, weshalb der Liberalismus von Realisten häufig kritisiert wird.

6.3.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen verfolgt aus Sicht des Liberalismus gemeinschaftliche Ziele, die weltweiten Frieden und Wohlstand bereiten sollen. Vor diesem Hintergrund stellt die Agenda 2030 ein mögliches Konzept dar, wie diese Ziele erreicht werden können. Diese Sichtweise beruht auf der liberalistischen Annahme, dass die internationalen Beziehungen kein Nullsummenspiel sind, sondern für alle Staaten gleichsam Vorteile bringen. Diese Entwicklung deutet auf eine Abkehr vom Realismus als dominantes Paradigma in den Internationalen Beziehungen und im System der Vereinten Nationen hin.

Nachdem die internationale Entwicklungszusammenarbeit während des Ost-West-Konfliktes noch auf ideologischen Prinzipien beruhte und vorwiegend innerhalb der politischen Blöcke stattfand, haben sich die Motive und Konzepte der Entwicklungspolitik in den vergangenen dreißig Jahren grundlegend verändert. Obwohl machtpolitische Interessen durchaus noch eine Rolle spielen, sind vermehrt wieder idealistische und altruistische Motive in den Mittelpunkt gerückt. Mit den Millenniums-Entwicklungszielen und den nachfolgenden Zielen für nachhaltige Entwicklung einigte sich die Staatengemeinschaft erstmals auf eine globale Entwicklungsagenda, die implizit auf den idealistischen Prinzipien des Liberalismus beruht.

Die Europäische Union spielt bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine wichtige Rolle, da sie nominell der weltweit größte Geber von Entwicklungsgeldern ist. Sie ist einer von vielen nichtstaatlichen Akteuren, die bereits bei der Ausarbeitung der Ziele einen wichtigen Beitrag leisteten. Bereits ihr Entstehungsprozess zeigt auf, dass die Ziele für nachhaltige Entwicklung nicht dem realistischen Verständnis des internationalen Systems folgen, sondern stark auf liberalistischen Gedanken basieren. Während die politische Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung auf EU-Ebene der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten unterstellt ist, spielt die GASP bei der Abstimmung der globalen Nachhaltigkeitspolitik eine zentrale Rolle. Sie ist als einzige nichtstaatliche Organisation vollwertiges Mitglied im 2013 eingerichteten Hochrangigen Politischen Forums für nachhaltige Entwicklung. In dieser Funktion tritt die EU sowohl in ihrer Akteurs- als auch in ihrer Koordinierungsfunktion auf.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die EU zwar eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 spielt, dies jedoch vor allem durch die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten geschieht. Die Rolle der GASP beschränkt sich in diesem Rahmen zunächst auf die Abstimmung der globalen Nachhaltigkeitspolitik. Dennoch soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass ein Großteil der im Rahmen der GASP getroffenen Entscheidungen Auswirkungen auf die Agenda 2030 hat, auf die zunehmend Rücksicht genommen wird.

6.4. Konstruktivistische Perspektive

6.4.1. Theoretischer Rahmen

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes entstand in den Internationalen Beziehungen eine Reihe neuer Ansätze, die ein hohes Maß an Interdisziplinarität aufweisen. Der bedeutendste dieser neuen Ansätze ist der soziologisch geprägte Konstruktivismus, der auf sozialtheoretischen Annahmen beruht. Anders als die klassischen Paradigmen der Internationalen Beziehungen sieht er die Ursachen staatlichen Handelns nicht in objektiven Motiven. Staatliches Handeln im internationalen System wird vielmehr durch Ideen und Diskurse bestimmt, die auf subnationaler Ebene stattfinden und die politische Welt historisch und sozial konstruieren. Der Konstruktivismus ist damit keine substanzielle Theorie der Internationalen Beziehungen, sondern eine Metatheorie, die „als Antwort auf die herkömmliche Orthodoxie von realistischen und liberalistischen Theorien entstand, die ausschließlich mit vermeintlich objektiven Faktoren wie Macht und Interessen argumentieren“ (Friedrich et al. 2011: 33).

Der Begriff „Konstruktivismus“ bezeichnet in den Geistes- und Sozialwissenschaften eine Vielzahl von Strömungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Die zentrale Annahme dieser Strömungen besteht darin, dass die Erkenntnis eines jeden Individuums konstruiert wird und damit nicht universell ist. Im Gegensatz zu anderen Ansätzen der Internationalen Beziehungen stehen dabei nicht ontologische, sondern epistemologische Fragen im Zentrum.

Das Aufkommen konstruktivistischer Ideen war für die Internationalen Beziehungen insofern eine neue Entwicklung, als der Konstruktivismus Identitäten und Interessen nicht als exogen gegeben ansah. Er vermochte zu erklären, dass sich Identitäten in der Interaktion verändern können und bildete eine theoretische Basis, um Wandel besser zu verstehen (Friedrich et al. 2011: 34). Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen daher die Akteure, deren Normen und Werte sowie die Logik des sozialen Handelns. Jegliche gewonnene Erkenntnis ist dabei als relational, das heißt kontextabhängig, historisch kontingent und variabel zu verstehen (Lemke 2012: 36). Mit diesen Annahmen fand der Konstruktivismus Einzug in viele natur-, geistes- und sozialwissenschaftliche Disziplinen, einschließlich der Philosophie und Wissenschaftstheorie. Seine Bedeutung in den Internationalen Beziehungen ist wie folgt zu erklären:

„Das konstruktivistische Forschungsprogramm geht davon aus, dass internationale Organisationen durch die Praktiken von Akteuren existieren, die sich Regeln und Normen geben. Ideen, Interaktionen und Intersubjektivität sind institutionelle Grundlagen der Konstruktion von Realität. Das Handeln der politischen Akteure ist durch spezifische Werte und Normen geprägt, welche im Kontext der gegebenen sozialen und institutionellen Bedingungen entstehen und von ihnen abhängig sind. Sie stellen eine intersubjektive Bedeutung in politischen Zusammenhängen her. Verändern sich diese grundlegenden Normen, kann sich auch das Handeln der Akteure verändern“

(Lemke 2012: 36)

Im Gegensatz zu den klassischen Theorien der Internationalen Beziehungen geht es den Vertretern konstruktivistischer und postmoderner Ansätze „in erster Linie um eine Kritik und Dekonstruktion dieser Sichtweise auf internationale Beziehungen“ (Lemke 2012: 3). In ihrer Ausprägung als Metatheorien stehen sie nicht im Widerspruch zu den anderen Ansätzen der Internationalen Beziehungen, sondern erweitern diese vielmehr um eine neue Analyseebene. Nach seinem Selbstverständnis ist der Konstruktivismus keine eigenständige Theorie innerhalb der Internationalen Beziehungen, sondern kann sowohl mit dem Realismus als auch dem Liberalismus kombiniert werden. Dabei richtet er sich gegen funktionalistische und strukturalistische Erklärungsansätze, indem er in der Debatte um „structure“ und „agency“ die ideellen Bewegungsmomente der internationalen Politik betont (Ebd.: 37).

Als zentraler Vertreter des Konstruktivismus im Rahmen der Internationalen Beziehungen gilt der deutsch-US-amerikanische Politikwissenschaftler Alexander Wendt, der im Jahr 1992 den Artikel „Anarchy is What The States Make of It: The Social Construction of Power Politics“ veröffentlichte. Laut seiner Argumentation wird staatliches Handeln von Strukturen und Prozessen beeinflusst, wobei sich Akteure und Strukturen, zu denen er auch ideelle Strukturen zählt, gegenseitig konstituieren. Dazu zählt auch die Anarchie im internationalen System:

„A world in which identities and interests are learned and sustained by intersubjectively grounded practices, by what states think and do, is one in which ‚anarchy is what the states make of it‘. States may have made that system a competitive, self-help one in the past, but by the same token they might ‚unmake‘ those dynamics in the future.“ (Wendt 1992: 183)

Bezüglich der Anarchie im internationalen System stimmen die Vertreter des Realismus und die Vertreter des Konstruktivismus miteinander überein, führen diese Beschaffenheit jedoch auf unterschiedliche Faktoren zurück. Während der Realismus die Anarchie aus dem Sicherheitsinteresse der Nationalstaaten und dem Verständnis der internationalen Beziehungen als Nullsummenspiel ableitet, ist diese aus konstruktivistischer Sicht durch das auf Werten und Normen basierende Handeln von Staaten und politischen Akteuren konstruiert. Aufgrund der Bedeutung von Werten und Normen, die im zeitlichen Verlauf Veränderungen unterliegen, leitet sich aus dieser Sichtweise eine Grundlage für Wandel im internationalen System ab.

Im Gegensatz zu den anderen Theorieansätzen in den Internationalen Beziehungen trifft der Konstruktivismus keine ontologischen Annahmen, wodurch er in seiner Prognosefähigkeit stark eingeschränkt ist. Bei den realistischen und liberalistischen Ansätzen handelt es sich um universelle Erklärungsmuster, die eine Vorhersage in Bezug auf internationale Beziehungen ermöglichen. Nach konstruktivistischer Auffassung hängt deren Entwicklung jedoch von Werten und Normen ab, deren Auswirkungen sich lediglich ex post erfassen lassen.

6.4.2. Analytischer Teil

6.4.2.1. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die theoretische Perspektive des Konstruktivismus rückt Ideen und Werte in das Zentrum des Erkenntnisinteresses und betont ihre hohe Relevanz in den internationalen Beziehungen. Aufgrund seines Entstehungszeitraums in den 1990er Jahren stellte sich der Konstruktivismus vor allem gegen den Realismus, dessen strukturelles Verständnis des internationalen Systems er ablehnte. In seinem Beitrag „The agent-structure problem in international relations theory“ stellt Alexander Wendt dar, dass sich Strukturen und Akteure im internationalen System auf der Grundlage von Ideen und Werten gegenseitig konstituieren (Wendt 1987). Die GASP stellt nach diesem Verständnis eine neuartige Entwicklung im internationalen System dar. Sie kann eine umfangreiche Eigendynamik entfalten, da sowohl die Akteurskonstellationen als auch außenpolitische Interessen sozial konstruiert und damit Veränderungen unterworfen sind:

„Eine Grundannahme des Konstruktivismus der Internationalen Beziehungen ist, dass sich außenpolitisches Handeln von Staaten auf ihre nationale Identität zurückführen lässt. Diese nationale Identität ist nicht exogen gegeben, sondern flexibel und verändert sich im Laufe der Zeit durch die Interaktion mit anderen Staaten.“
(Friedrich et al. 2011: 33)

Damit wird die GASP aus konstruktivistischer Perspektive sowohl in ihrer Struktur als auch in ihren Inhalten von normativen Ideen und Werten geprägt, die von der Gesellschaft geprägt werden. Im Rahmen der internationalen Beziehungen vertreten die Mitgliedsstaaten der EU diese Ideen und Werte nach außen, wobei sie wiederum von Ideen und Werten aus anderen Staaten beeinflusst werden. Die Vorstellung von der EU als „normativer Macht“ steht dabei in Verbindung mit dem Begriff „soft power“, der „eine besondere Form der Machtausübung von Staaten und politischen Akteuren über andere Staaten und Gesellschaften“ beschreibt und nicht auf militärischen Ressourcen („hard power“) beruht (Bundeszentrale für politische Bildung 2013). Die EU wird häufig als Beispiel für „soft power“ beschreiben, da sie sich selbst als Zivilmacht versteht und kaum über nennenswerte militärische Machtmittel verfügt (Ebd.).

In seinem 2000 erschienenen Artikel „Normative power Europe: A Contradiction in Terms?“ prägte der dänische Politikwissenschaftler Ian Manners das Bild von der Europäischen Union als „normativer Macht“ im internationalen System (Manners 2000). Demnach repräsentiert die EU ihre internen Werte nach außen und trägt auf diese Weise zu ihrer internationalen Verbreitung bei. Dazu gehören etwa die Abschaffung der Todesstrafe sowie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten (Jørgensen/Aarstad 2012: 32). Die Verbreitung dieser Werte muss dabei nicht primär strategischen oder wirtschaftlichen Interessen der EU zugutekommen, wie dies etwa vom Realismus oder Liberalismus angenommen wird.

6.4.2.2. Stellung der EU im System der Vereinten Nationen

Auf Grundlage der Aussage Alexander-Wendts zum Verhältnis von Strukturen und Akteuren in den internationalen Beziehungen ist die institutionelle Stellung der EU im Rahmen der Vereinten Nationen eine neuartige Entwicklung, die sich im Verlauf eines dynamischen Entwicklungsprozesses auf der Grundlagen von Ideen und Werten konstituiert. Demnach basiert die Relevanz der EU als Akteur innerhalb des UN-Systems auf ihrer Wahrnehmung als solcher durch andere relevante Akteure, was zu einer Einbeziehung der EU in die institutionellen Strukturen der Vereinten Nationen führt. Demzufolge ist die EU auf Anerkennung seitens der UN-Mitgliedsstaaten und verschiedenen UN-Institutionen, aber auch ihrer eigenen Mitgliedsstaaten angewiesen. Letzteres trifft insbesondere auf die GASP zu, deren Funktionalität auf der Mitarbeit der EU-Mitgliedsstaaten basiert. Die Anerkennung der EU als Akteur wird darüber hinaus durch Ideen und Werte, etwa in Bezug auf regionale Institutionen, beeinflusst.

Die Grundannahmen des Konstruktivismus finden im Rahmen dieser Analyse nicht nur auf die institutionelle Rolle der EU und der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern auch auf die interne Funktionsweise der GASP Anwendung. Die Rollenverteilung zwischen den EU-Institutionen und den EU-Mitgliedsstaaten basiert danach nicht auf starren institutionellen Strukturen, sondern auf den individuellen Überzeugungen, Normen und Identitäten der an diesem Prozess beteiligten Akteure. Die Beteiligung eines Mitgliedsstaats an der GASP ist demnach in hohem Maße davon abhängig, welche Ideen und Werte von einer nationalen Regierung bzw. deren entsandten Vertretern im Verhandlungsprozess vertreten werden. Auf der Grundlage einer weitgehenden Übereinstimmung der EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen des UN-Systems ist die EU aus konstruktivistischer Sicht als Wertegemeinschaft anzusehen.

In diesem Kontext ist auch die Bezeichnung der EU als „normative Macht“ zu verstehen, die sich auch im Rahmen der Vereinten Nationen manifestiert. Zwar spielte die EU bzw. ihre Vorgängerorganisationen bei der Gründung der Vereinten Nationen selbst noch keine Rolle, allerdings basierte diese zum Großteil auf westlichen und damit auch europäischen Werten. Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Einrichtung der GASP spielt die EU dadurch eine zunehmend normative Rolle, indem sie ihre internen Ideen und Diskurse im Rahmen der Vereinten Nationen einbringt. Zum normativen Gewicht der EU und ihrer Mitgliedsstaaten trägt auch die Rolle der EU als soft power und der daraus resultierende indirekte Einfluss bei. Dazu gehören etwa die Umstände, dass zahlreiche UN-Sonderorganisationen ihren Sitz in der EU haben und dass mit englisch und französisch zwei europäische Sprachen Arbeitssprachen der Vereinten Nationen sind, was von einer europäischen Dominanz im UN-System zeugt.

6.4.2.3. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt aus konstruktivistischer Perspektive ein Beispiel für die zentrale Rolle von Werten und Ideen in den internationalen Beziehungen dar. Ihre Ideengeschichte beginnt mit dem Bericht der sogenannten „Brundtland-Kommission“ von 1987 und der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992, als das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zwar bereits bestand, allerdings noch keine internationale politische Relevanz hatte. Die zunehmende Relevanz dieses Konzepts in den folgenden Jahrzehnten ist nicht allein mit machstrategischen oder wirtschaftlichen Interessen zu erklären, sondern geht aus konstruktivistischer Sicht vor allem auf kollektive Normen und Werte zurück, die sich in den letzten Jahren auf internationaler Ebene etabliert haben. Mit diesem Ansatz ist damit auch zu erklären, weshalb hier weder der realistische noch der liberalistische Erklärungsansatz in vollem Umfang der Realität entspricht.

Die aktive Rolle der EU bei der Ausgestaltung der Agenda 2030 lässt sich mit ihrer Rolle als „normativer Macht“ und mit ihrer Bedeutung in der globalen Entwicklungszusammenarbeit und Nachhaltigkeitspolitik erklären. So nahm die EU etwa eine zentrale Rolle beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg ein. Auch wenn die EU damals noch nicht als vollwertige „normative Macht“ bezeichnet werden konnte, erwarb sie damit nach Ansicht von Lightfoot und Burchell eine globale Führungsrolle in der Nachhaltigkeitspolitik (Lightfoot/Burchell 2005: 91–92). Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass einige Jahre später zahlreiche politische und zivilgesellschaftliche Akteure aus der EU und ihren Mitgliedsstaaten an der Ausarbeitung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beteiligt waren.

Bei der Umsetzung der Agenda 2030 spielt die EU als Geber von Entwicklungsgeldern eine wesentliche Rolle. Aus konstruktivistischer Perspektive ist die Verteilung dieser Gelder nicht zwangsläufig an machstrategische oder wirtschaftliche Interessen gebunden (wie dies aus der theoretischen Perspektive des Realismus und des Liberalismus der Fall ist), sondern basiert auf wertbasierten Motiven der involvierten Akteure. Über die Umsetzung und den Erfolg der Agenda 2030 kann der Konstruktivismus keine Aussage treffen, da er zur Vorhersage zukünftiger Entwicklungen ungeeignet ist. Diese sind vom jeweils dominanten Paradigma der internationalen Beziehungen abhängig (Walt 1998: 38), sodass machstrategische und wirtschaftliche Interessen durchaus eine zentrale Rolle spielen können. Dementsprechend wird die Umsetzbarkeit der Agenda 2030 maßgeblich dadurch beeinflusst, welche Werte und Normen sich im internationalen System in den kommenden Jahren durchsetzen werden.

6.5. Zusammenfassung und Vergleich

Bei den im Rahmen der Analyse verwendeten Theorien der Internationalen Beziehungen handelt es sich drei verbreitete Ansätze, die jeweils über eine deskriptive und eine normative Dimension verfügen. Insofern handelt es sich bei keiner dieser Theorien um ein vollends wahrheitsgemäßes Abbild der internationalen Beziehungen, sondern um drei verschiedene Perspektiven, die jeweils eigene Implikationen für außenpolitisches Handeln einschließen.

Der theoretische Ansatz des Realismus stellt wirtschaftliche und militärische Machtinteressen in den Mittelpunkt seines Erkenntnisinteresses. Demnach haben sich die EU-Mitgliedsstaaten aus eigennützigen Motiven zu einer politischen Gemeinschaft zusammengeschlossen, um der Anarchie im internationalen System etwas entgegenzusetzen. Aus dieser Sicht erfüllt die GASP vor allem zwei Funktionen für die EU-Mitgliedsstaaten: eine Verringerung der Machtkonkurrenz nach innen und ein größeres politisches Gewicht nach außen. Dabei tritt die EU nicht als eigenständiger Akteur, sondern lediglich als Koordinator ihrer Mitgliedsstaaten auf. Im Kontext der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 besteht ihre Funktion entsprechend des realistischen Ansatzes darin, die außenpolitischen Positionen ihrer Mitgliedsstaaten zu koordinieren und ihnen damit ein größeres Gewicht zu verleihen.

Im Gegensatz zum machtpolitisch orientierten Realismus nimmt der Liberalismus eine optimistischere Haltung gegenüber der internationalen Zusammenarbeit ein. Seiner Auffassung nach liegt deren Ziel in der Friedenssicherung, die durch die Schaffung internationaler Organisationen und wirtschaftlicher Beziehungen sowie die Verbreitung demokratischer Werte erreicht werden soll. Die EU tritt dabei neben ihren Mitgliedsstaaten als eigener Akteur auf, der sich aufgrund der eigenen historischen Entwicklung den liberalistischen Zielen besonders verbunden fühlt. Auch die Entscheidungen der EU und der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen folgen nach liberalistischer Auffassung diesen Zielen. Nationale Machtinteressen finden dabei im Gegensatz zum realistischen Ansatz keine nennenswerte Berücksichtigung.

Der Konstruktivismus wiederum ist eine Metatheorie, nach deren Auffassung staatliches Handeln durch Ideen und Diskurse bestimmt wird. Eine Grundannahme ist in diesem Rahmen die gegenseitige Konstitution von Strukturen und Akteuren im internationalen System, was auf die Stellung der EU und der GASP in den Vereinten Nationen gleichermaßen Anwendung findet. Die EU selbst nimmt dabei die Stellung als „normative Macht“ dar, deren Ideen, Werte und Normen einen maßgeblichen Einfluss auf das internationale System haben. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt eine dieser Ideen dar, an deren Ausarbeitung die EU und ihre Mitgliedsstaaten beteiligt waren und die weitgehend ihre Werte widerspiegelt.

7. Zusammenfassung und Fazit

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ist wie die EU selbst ein einzigartiges Gebilde in der internationalen Politik, dessen Untersuchung eine genauere Betrachtung der historischen und institutionellen Entwicklung voraussetzt. Die historischen Wurzeln des europäischen Integrationsprozesses liegen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in dessen Folge die europäischen Staaten durch engere wirtschaftliche Zusammenarbeit einen weiteren militärischen Konflikt verhindern wollten. Auf dieser Grundlage kam es im Jahr 1951 zur Gründung der EGKS, die als Keimzelle der heutigen EU gilt. Während die wirtschaftliche Integration des Kontinents mit der Gründung der EWG und der EAG im Jahr 1957 weiter voranschritt, scheiterte die politische Integration zunächst an nationalen Vorbehalten.

Der Grundstein für die politische Zusammenarbeit wurde im Jahr 1970 mit der Gründung der EPZ gelegt, auf deren Grundlage es erstmals auch zu einer außenpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten kam. Dabei handelte es sich um ein intergouvernementales Forum, in dem die Mitgliedsstaaten ihr außenpolitisches Handeln aufeinander abstimmten. Die EPZ ging 1993 in der GASP auf und wurde stärker in das politische System der EU integriert. Mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters und der Gründung des EADs durch den Vertrag von Lissabon erhielt die GASP eine eigene institutionelle Struktur, sodass sich die EU selbst zu einem zunehmend wichtigen Akteur innerhalb der GASP entwickelt.

Die institutionelle Rolle der EU im Rahmen der Vereinten Nationen ist sehr vielfältig und unterscheidet sich grundlegend zwischen den unterschiedlichen Institutionen des UN-Systems. Während die EU in der Generalversammlung und vielen Nebenorganen als ständiger Beobachter vertreten ist, hat sie im Sicherheitsrat und anderen Institutionen keinen eigenen Status. Eine Besonderheit stellen in diesem Zusammenhang die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation und die Welthandelsorganisation dar, denen die EU als vollwertiges Mitglied angehört, was sie von anderen regionalen Organisationen maßgeblich unterscheidet. Die EU hat damit neben ihrer Koordinierungsfunktion im Rahmen der GASP zunehmend auch eine Funktion als eigenständiger Akteur, vor allem als Geldgeber der Fonds und Programme.

Im Kontext der Vereinten Nationen wurde im Besonderen auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eingegangen, die sich zu einem zentralen Paradigma in den internationalen Beziehungen entwickelt hat. Die EU war maßgeblich an ihrer Ausarbeitung beteiligt und setzt sich aktiv für die Umsetzung ihrer Ziele auf globaler Ebene ein, wobei je nach entwicklungstheoretischer Perspektive dabei Eigeninteressen eine nicht unerhebliche Rolle spielen.

Die Europäische Union stellt nach einem über siebenzig Jahre andauernden Integrationsprozess in vielfacher Hinsicht ein einzigartiges politisches Gebilde *sui generis* dar, dessen Verortung im internationalen System aus der Perspektive verschiedener Theorien der Internationalen Beziehungen und der Integrationsforschung äußerst unterschiedlich ausfällt. Diese Theorien verfügen jeweils über eine deskriptive und eine normative Dimension, umfassen also jeweils eigene politische Implikationen. In der politischen Debatte um die GASP, die Stellung der EU im System der Vereinten Nationen und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung werden von den Vertretern der unterschiedlichen Theorien entsprechende Argumente vorgebracht.

Eine integrationstheoretische Betrachtung der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 zeigt zunächst den Gegensatz supranationaler und intergouvernementaler Perspektiven auf: Während supranationale Ansätze eine zunehmende Verlagerung außenpolitischer Kompetenzen auf die EU-Ebene vorhersagen, widerspricht der Intergouvernementalismus dem mit Verweis auf die Souveränität der Nationalstaaten und die Klassifizierung von Außen- und Sicherheitspolitik als „high politics“. Im Gegensatz zu diesen struktur- bzw. nationalstaatsorientierten Ansätzen begreift der Neofunktionalismus die GASP als dynamischen Prozess, in dessen Rahmen die EU-Mitgliedsstaaten auf pragmatische Art zusammenarbeiten.

Eine theoretische Betrachtung der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 aus Sicht der Internationalen Beziehungen bezieht sich wiederum auf unterschiedliche Auffassungen des internationalen Systems. Der Realismus misst der EU innerhalb des UN-Systems keine besondere Rolle zu, da er einzig Nationalstaaten als zentrale Akteure im internationalen System ansieht. Der Liberalismus misst der EU hingegen eine bedeutsame Rolle zu, zumal sie auf internationaler Ebene besonders für liberalistische Werte wie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Demokratie einsteht, die sich wiederum in der Agenda 2030 wiederfinden lassen. Aus konstruktivistischer Perspektive wiederum ist die EU als „normative Macht“ anzusehen, da ihre Werte, Ideen und Normen einen umfassenden internationalen Einfluss haben. Dabei sind sowohl die GASP selbst als auch die Agenda 2030 als neuartige Konzepte zu verstehen, die der Anerkennung anderer Akteure im internationalen System bedürfen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Einordnung der GASP im Rahmen der Vereinten Nationen und der Agenda 2030 vom jeweiligen theoretischen Ansatz abhängt. Diese Ansätze liefern nicht nur eine Erklärung für historische Entwicklungen der europäischen Integration und der GASP, sondern auch für ihre sehr unterschiedliche Perzeption in der Gegenwart. Eine objektive Kategorisierung der GASP im internationalen System ist daher unmöglich, sodass die EU auch in diesem Kontext als eine Organisation *sui generis* bezeichnet werden kann.

Literaturverzeichnis

- Armstrong, D., Farrel, T. und Lambert, H. (2012): International Law and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auswärtiges Amt (2014): Die Entwicklung der GASP. www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/gasp/geschichtegasp-node (28.10.2019).
- Auswärtiges Amt (2016): Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/ead (29.04.2019).
- Auswärtiges Amt (2019): UN-Friedensmissionen und deutsches Engagement. www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/04-friedensmissionen-un/205586 (09.11.2019).
- Bendiek, A. (2007): GASP und Südosteuropapolitik der Europäischen Union. In: Ehrhart, H.G. et al. (Hrsg., 2007): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 162-173.
- Bernath, M. (2001): Die Europäische Politische Gemeinschaft: Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Außenpolitik. Basel: Europainstitut.
- Bieling, H.-J. (2012): Intergouvernementalismus. In: Bieling, H.-J. und Lerch, M. (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 77-97.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Soft Power. www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177268/soft-power (12.02.2020).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2015): Das internationale Engagement der EU. www.bpb.de/izpb/203895/das-internationale-engagement-der-eu (25.10.2019).
- Chané, A. und Wouters, J. (2017): The European Union in United Nations Economic Governance Fora. Working Paper No. 182. lirias.kuleuven.be/retrieve/449758 (06.11.2019).
- Cremona, M. (2011): External Relations and External Competence of the European Union: The emergence of an integrated policy. In: Craig, P. und de Búrca, G. (Hrsg.): The Evolution of EU Law, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 217-268.
- CVCE: Dokument über die europäische Identität (Kopenhagen, 14. Dezember 1973). www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publicable_de.pdf (25.10.2019).
- Der Standard (2018): Einstimmigkeitsprinzip in EU-Außenpolitik soll fallen (08.06.2018). www.derstandard.at/story/2000081247329/einstimmigkeitsprinzip-in-eu-aussenpolitik-soll-fallen (11.01.2020).

- Der Standard (2019): Frankreich will seinen Sicherheitsrats-Sitz nicht teilen. www.derstandard.at/story/2000100485703/frankreich-will-seinen-sicherheitsrats-sitz-nicht-teilen (14.01.2020).
- DGVN (2006): Aufgaben der UN-Institutionen. www.dgvn.de/un-im-ueberblick/struktur/aufgaben-der-un-institutionen/ (09.11.2019).
- EAD (2018): The European Union and the United Nations, cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/7DThRUL-N59FxdF0WpTgaQXs643_uyGc4pbHSYZRxH4/mtime:1537529053/sites/eeas/files/unga_71_eu-un-20-09-2018.pdf [18.12.2018].
- EAD (2019a): EU in the World. eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (29.04.2019).
- EAD (2019c): European External Action Service: HQ Organisation chart as of 1 December 2019. eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2019-01-03_-_eeas_2.0_orgchart_rev.pdf (13.01.2020).
- EAD (2019c): About the EU Delegation in Geneva. eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/659/about-eu-delegation-geneva_en (31.10.2019).
- EAD (2019d): The EU as a strong supporter of the UN Human Rights Council. eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/60102/eu-strong-supporter-un-human-rights-council_lt (09.11.2019).
- EAD (2019e): How does the EU work at the United Nations. eeas.europa.eu/sites/eeas/files/unga_factsheet_2019-2.pdf (10.01.2019).
- EG (1970): Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970 (Luxemburger Bericht). www.cvce.eu/obj/davignon_bericht_luxemburg_27_oktober_1970-de-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html (29.10.2019).
- EGKS (1953): Entwurf zu einem Vertrag über die Satzung der Europäischen (Politischen) Gemeinschaft (EPG). www.politische-union.de/epg1.htm (29.10.2019).
- Ertl, A. (2007): The Political Economic Foundation of Democratic Capitalism. From Genesis to Maturation. Boca Raton: Universal Publishers.
- EUR-Lex (1999): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a19000&from=ES (28.10.2019).
- EUR-Lex (2016): Europäischer Auswärtiger Dienst. eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Arx0013 (19.10.2019).
- ESCI (2007): Zeittafel der Integration und Integrationsmodelle Europas 1946-2006. www.esci.at/eusipo/zeittafel_eur_int.pdf (24.10.2019).

- Europäische Kommission (2017): EU's implementation of the Sustainable Development Goals. ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/implementation/index_en.htm (08.01.2010).
- Europäische Kommission (2019): International organisations. ec.europa.eu/europeaid/international-organisations_en (09.11.2019).
- Europäisches Parlament (2016): EU-Bündnisfall: Rechtliche Grundlagen und praktische Auswirkungen. www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/security/20160119STO10518/eu-bundnisfall-rechtliche-grundlagen-und-praktische-auswirkungen (29.10.2019).
- Europäische Union (2016): Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF (29.10.2019).
- Europäische Union (2017): Der neue europäische Konsens über die Entwicklungspolitik „Unsere Welt, Unsere Würde, Unsere Zukunft“. eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=EN (09.01.2020).
- Europarat (2013): Speech of Sir Winston Churchill: Zurich, 19th September 1946. archive.is/20130218054245/http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich_e.htm (23.10.2019).
- Friedrich, C. (1968): Trends of Federalism in Theory and Practice. New York: Praeger.
- Friedrich, C., Költzow, S. und Tilly, J. (2011): Der Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen. In: Müller, M. (Hrsg.): Casebook internationale Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 33–40.
- Gehring, T., Oberthür, S. und Mühleck, M. (2013): European Union Actorness in International Institutions: Why the EU is Recognized as an Actor in Some International Institutions, but Not in Others. *Journal of Common Market Studies* 51(5), 849-865.
- Giering, C. und Möller, A. (2010): Integrationstheorie. In: Masala, C., Sauer, F. und Wilhelm, A. (Hrsg.): Handbuch der Internationalen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 135-147.
- Haas, E. B. (1958): The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957. London: Sage.
- Haas E. B. (1966): The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. In: *Journal of Common Market Studies* 5(3), 315–343.
- Harnisch, S. (2013): Vergleichende Außen- und Sicherheitspolitik. In: Schmidt, G., Wolf, F. und Wurster, S. (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, 411–438.

- Hartwich, M. (2019): Delineating the Sustainable Development Goals: A comprehensive assessment from a development research perspective. Masterarbeit, Universität Wien.
- Hasenclever (2010): Liberalismus. In: Masala, C., Sauer, F. und Wilhelm, A. (2010): Handbuch der Internationalen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinrich, E. C. (1966): Die Außenbeziehungen der EWG und ihre Stellung in der Weltwirtschaft. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 17/1996, 293-300.
- Hofmann, A. (2019): Integrationstheorien. In: Europa von A bis Z. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1-6.
- Hugo, V. (1849): Un jour viendra. Rede vor dem Pariser Friedenskongress am 21. August 1849. In: Ader, W. und Krüger, G. (Hrsg., 2002): Discours politiques français: De Danton à Chaque Chirac. Stuttgart: Reclam, 19-22.
- Jørgensen, K. und Aarstad, Å. (2012): Liberal, Constructivist and Critical Studies of European Security. In: Biscop, S. und Whitman, R. (Hrsg.): The Routledge Handbook of European Security. London: Routledge, 28-37.
- Kaddous, Christine (2016): The European Union in International Organisations and Global Governments: Recent Developments. In: Yearbook of European Law 35, 727-731.
- Karalus, K. (2009): Die diplomatische Vertretung der Europäischen Union. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lemke, C. (2012): Internationale Beziehungen: Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. München: Oldenbourg Verlag.
- Lieb, J. (2010): Die Reformen des Vertrags von Lissabon. www.icer.at/dossiers/die-reformen-des-vertrages-von-lissabon/hohe-vertreter-f%C3%BCr-au%C3%9Fen-und-sicherheitspolitik (30.10.2019).
- Lightfoot, S. und Burchell, J. (2005): The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action? In: Journal of Common Market Studies 43(1), 75-95.
- Lim, J. H. (2001) Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Haltung der Bundesrepublik Deutschland (1995-1999). München: Herbert Utz Verlag.
- Luif, P. (2003): EU cohesion in the UN General Assembly. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Luif, P. (2014): Der Konsens der Staaten der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik. Analysiert am Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in: Frank, Johann und Matyas, Walter (Hrsg., 2014), Strategie und

- Sicherheit 2014. Europas Sicherheitsarchitektur im Wandel, Böhlau, Wien–Köln–Weimar, 289–303.
- Manners, I. (2000): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- Marchesi, D. (2008): The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination. Bruges Regional Integration & Global Governance Papers 3/2008. cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/BRIGG_3-2008_Marchesi.pdf (06.11.2019).
- Medinilla, A., Veron, P. und Mazzara, V. (2019): EU-UN cooperation: Confronting change in the multilateral system. Discussion paper no. 260. ecdpm.org/wp-content/uploads/EU-UN-Cooperation-Confronting-Change-Multilateral-System-ECDPM-Discussion-Paper-260.pdf (11.01.2019).
- Miller, V. (2011): The European Union at the United Nations. researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05975/SN05975.pdf (05.11.2019).
- Moravcsik, A. (1993): Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist approach. In: Journal of Common Market Studies 31 (4), 473-524.
- Obrovsky, M. (2017): Die EU und die Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs). Policy note, Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Policynote/PN19-SDGs-EU.pdf (09.01.2020).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1988): European Political Co-operation (EPC), 5th edition. Bonn.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. und Fuller, G. (2019): Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung und Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Safferling, C. (2011): Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht. Heidelberg: Springer.
- Scheffler, J. (2011): Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen. Heidelberg: Springer.
- Scheuermann, M. (2012): VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung. Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts. Baden-Baden: Nomos.
- Scheuermann, M. (2014): Die Vereinten Nationen. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmalz, U. (1999): Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft. In: integration 3/1999, 191-204.

- Schaller, C. (2003): Notstandsresolutionen gegen Blockaden im Sicherheitsrat. Die Arafat-Resolution der UN-Generalversammlung. SWP-Aktuell. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/swpaktu_37_03_sicher.pdf (05.11.2019).
- Schimmelfenning, F. (2018): Theorien der europäischen Integration. In: Becker, P. und Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union. Wiesbaden: Springer, 1–23.
- Schulz, D. und Tilly, J. (2011): Der Liberalismus in den Internationalen Beziehungen. In: Müller, M. (Hrsg.): Casebook internationale Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 27–33.
- Schwarz (o. D.): Integrationsmethoden und -theorien. sw-cremer.de/downloads/integrationsmethoden.pdf (01.02.2020).
- SDSN/IEEP (2019): The 2019 Europe Sustainable Development Report. Sustainable Development Solutions Network and Institute for European Environmental Policy: Paris/Brüssel.
- Sucharipa, E. (2011): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen, in: Volger, H. und Weiß, N. (Hrsg.): Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen: Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 351–371.
- ten Brink, T. (2008): Staatenkonflikte: Zur Analyse von Geopolitik und Imperialismus – ein Überblick. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Thym, D. (2008): Die Europäische Union in den Vereinten Nationen. Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sicherheit, in: Vereinte Nationen, 56(3), 121–126.
- UN-Generalversammlung (2011): Resolution 65/276, 11.05.2011.
- UN-Generalversammlung (2015): Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1 (25.09.2015). undocs.org/A/RES/70/1 (15.05.2018).
- UN-Generalversammlung (2019): List of non-member States, entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the General Assembly. undocs.org/en/A/INF/74/3 (11.11.2019).
- UNDP (2013): A Million Voices: The World We Want. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/a-million-voices--the-world-we-want.html (12.09.2018).
- UNDP (2017): What are the Sustainable Development Goals? www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (15.05.2018).
- UNDP (2019): Funding Compendium 2018. www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/UNDP-Funding-Compendium-2018.pdf (09.11.2019).

- United Nations System (2016): The UN System. www.unsystem.org/content/un-system (09.11.2019).
- Vereinte Nationen (1945): Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs.
- Vereinte Nationen (2012): UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_members.pdf (12.09.2018).
- Vereinte Nationen (2013): Open Working Group on Sustainable Development Goals. sustainabledevelopment.un.org/owg.html (12.09.2018).
- Vereinte Nationen (2018): The Sustainable Development Goals (SDGs). www.unbrussels.org/the-sustainable-development-goals-sdgs (14.08.2018).
- Vereinte Nationen (2019a): Intergovernmental and Other Organizations. www.un.org/en/sections/member-states/intergovernmental-and-other-organizations/index.html (03.11.2019).
- Vereinte Nationen (2019b): United Nations Regional Groups of Member States. www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml (04.11.2019).
- Vereinte Nationen (2019c): Das System der Vereinten Nationen. www.un.org/depts/german/pdf/organigramm.pdf (08.11.2019).
- Vereinte Nationen (2019d): About Permanent Observers. www.un.org/en/sections/member-states/about-permanent-observers/index.html (11.11.2019).
- Walt, S. (1998): International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy* 110, 29-46.
- Weidenfeld, W. und Wessels, W. (2007): Europa von A bis Z. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Wendt, A. (1987): The agent-structure problem in international relations theory. In: *International Organization* 41 (3), 335–370.
- Wendt, A. (1992): Anarchy is what the states make of it: The Social Construction of Power Politics. In: *International Organization* 46(2): 391-425.
- Wessels, W. (1983): Die Europäische Politische Zusammenarbeit. In: Hartwich, H. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*. Berlin: Springer, 337-348.
- Wolf, D. (2012): Neo-Funktionalismus. In: Bieling, H. und Lerch, M. (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS, 55-76.
- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wouters, J. und Van Kerckhoven, S. (2012): The International Monetary Fund. In: Jørgensen, K.E. und Laatikainen, K.V. (Hrsg.): *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*. Abingdon: Routledge, 221-23