

Einleitung: EU-Außenpolitik und Actorness

Sebastian Harnisch und Bernhard Stahl

In einer wachsenden Anzahl von Konflikten übernimmt die internationale Staatengemeinschaft quasistaatliche Funktionen für unvollständige, in Auflösung begriffene, oder delegitimierte lokale Gewaltmonopole. Im Rahmen dieser Entwicklung spielt die Europäische Union (EU) seit Mitte der 1990er Jahre eine Schlüsselrolle. Die derzeitigen Krisen der Friedenskonsolidierungsprozesse im Kosovo, Irak und in Afghanistan zeigen, welche Herausforderungen in der Zukunft auf die Union zukommen werden.

Die Chancen auf erfolgreiche Konsolidierung werden primär vom Konflikttypus vor Ort und von der Handlungsfähigkeit der intervenierenden Akteurskoalition bestimmt (vgl. Jones 2007a). Die Haupthindernisse für Konfliktbewältigung auf dem Weg zu einem „effektiven Multilateralismus“ liegen dabei in unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen, Strategien und eingesetzten Mitteln sowie in den divergierenden Durchhaltefähigkeiten dieser Akteure. So haben die USA und die EU nach den Anschlägen des 11. September 2001 Sicherheitsstrategien mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen vorgelegt, die u. a. divergierende Präferenzen für „harte“ und „weiche“ Machtmittel aufweisen.

Vor diesem Hintergrund liegt ein erstes Ziel dieses Bandes darin, eine streng vergleichende Analyse der Kosovopolitiken fünf ausgewählter EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Griechenland) über den bisherigen Konfliktverlauf vorzulegen. Hiermit verbunden ist ein zweites Ziel, die Wirkung der außenpolitischen Identitäten dieser Staaten auf die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (1996-2008) in den Blick zu nehmen. Diese Untersuchung basiert auf den Ergebnissen des „Projekts zur vergleichenden Außenpolitikforschung in Europa“ (PAFE) an der Universität Trier, insbesondere auf der Erhebung der jeweiligen nationalen außenpolitischen Verhaltensprofile und Identitäten (vgl. Joerßen/Stahl 2003).¹ Die von uns untersuchten Staaten nehmen eine herausgehobene Stellung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und der Kosovopolitik der Union ein.² So bilden die „großen Drei“ Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich den Kern der mitgliedstaatlichen EU-Außenpolitik. Mit den Niederlanden und Griechenland haben wir überdies zwei Länder ausgewählt, deren Außen-

1 Vgl. auch die Homepage des Projektes, <http://www.politik.uni-trier.de/forschung/pafe.php> [30.3.2009].

2 Vgl. aus der großen Anzahl der Untersuchungen: Giegerich (2006), Jopp/Schlotter (2007), Jones (2007b), Kaim (2007), Rees/Smith (2008), Keukeleire/MacNaughtan (2008), K. Smith (2008) sowie Orbie (2008).

politik durch die Vorkommnisse auf dem Balkan nachhaltig beeinflusst worden ist (Srebrenica, Mazedonien-Frage). Auf diese Weise verlässt der Band den Boden einer reinen Großmachtstudie, was seinem Generalisierbarkeitsanspruch zugute kommt. Die wachsende Bedeutung der EU als Akteur in der internationalen Sicherheitsordnung im Allgemeinen und in der Stabilisierungspolitik für das Kosovo im Besonderen bringt es mit sich, dass wir ihr als Akteur im Zusammenspiel mit der NATO, der OSZE, dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und den Vereinten Nationen (UN) eigene Beiträge widmen. Dabei nimmt sich die erste Studie des EU-Verhaltens vor und während des Kosovo-Krieges an (1996-1999), während die zweite auf die Außenpolitik der Union im Konsolidierungsprozess (1999-2008) abstellt.

Die Länderfallstudien und die EU-Studie in diesem Band zielen darauf ab, substantielle Forschungsbeiträge in drei distinkten Forschungsfeldern zu leisten: Erstens in der vergleichenden Außenpolitikforschung, indem nationale außenpolitische Identitäten als zentrale verhaltensmotivierende soziale Konstrukte in Diskursanalysen erhoben, und Diskursveränderungen theoretisch zugänglich gemacht werden. Zweitens in der EU-Außenpolitikforschung insgesamt, indem die Bedingungen für eine kohärente und effektive EU-Außen- und Sicherheitspolitik näher spezifiziert werden. Denn wir behaupten, dass nicht erst Konvergenz, sondern schon die Kompatibilität nationaler außenpolitischer Identitäten eine hinreichende Bedingung für diese Kohärenz darstellt. Drittens in dem wissenschaftlich und politikpraktisch zunehmend bedeutenden Feld der „international security governance“,³ indem die Rollen der Union im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung im Friedenskonsolidierungsprozess im Kosovo kritisch betrachtet werden.

Jede Untersuchung der EU-Außenpolitik wird durch drei Probleme erschwert: Zum einen entziehen sich sowohl die GASP als auch die ESVP nach wie vor dem Zugang über traditionelle Theorien der Internationalen Beziehungen und Ansätzen der Außenpolitikanalyse (vgl. M. Smith 2008: 178). Denn der Europäischen Union fehlt in wesentlichen Bereichen die spontane Fähigkeit, als einheitlicher Akteur zu agieren. Zweitens stellt sich damit unmittelbar die Frage nach der Konstitution des Akteurs, d. h. nach der Herstellung der Handlungsfähigkeit durch das Zusammenspiel von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen. In der Forschung ist deshalb nicht nur eine stetige Lücke zwischen Erwartungen an die Union und deren Fähigkeiten – „capability-expectations gap“ (Hill 1993) – konstatiert worden, sondern ein eigener Forschungszweig entstanden, der sich mit der Frage der Kohärenz zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Politiken (vertikale Kohärenz), zwischen den EU-Organen untereinander (institutionelle Kohärenz) und zwischen den verschiedenen sektorspezifischen Politiken der Union (horizontale Kohärenz) befasst (vgl. Allen 1998; Duke 1999; Nuttall 2005). Drittens wirken auf die Europäische Union Dynamiken, die sie besonders für neuartige Sicherheitsrisiken verwundbar machen: So

3 Security Governance kann definiert werden als: „Intentional system of rule that involves the coordination, management and regulation of issues by multiple and separate authorities, interventions by both public and private actors, formal and informal arrangements, and purposefully directed towards particular outcomes“, vgl. Kirchner (2007: 3).

erschwert die hohe Interaktionsdichte zwischen den EU-Mitgliedstaaten, noch begünstigt durch den unbeschränkten Reiseverkehr zwischen den Staaten des Schengenraumes, die Verbrechensbekämpfung und Migrationssteuerung in der EU. Die Union muss sich zudem mit einem Korridor schwacher Staaten und fragiler Gesellschaften an ihrer unmittelbaren Peripherie auseinandersetzen.

In der Analyse der europäischen Kosovopolitik werden diese Herausforderungen für die Wissenschaft und praktische Politik besonders deutlich. Die Frage nach der Handlungsfähigkeit der EU stellte sich während des gesamten Konfliktverlaufs und bis heute. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen im Kosovo und die Akteurschaft der Europäischen Union veränderten sich jedoch im Zeitverlauf. Im Kosovo sah sich die Union zunächst mit organisierter (staatlicher) Gewaltanwendung, schwersten Menschenrechtsverletzungen und massiver Migration konfrontiert. Seither sind neben der friedlichen Konsolidierung des (seit Februar 2008 unabhängigen) Kosovo nichtstaatliche Gewalt,⁴ organisierte Kriminalität sowie Menschen- und Drogenhandel in den Fokus der EU gerückt (vgl. Reljić 2007; Gerxhaliu 2006).⁵ Zu Beginn des militärischen Konfliktaustrags im Kosovo verfügte die EU über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit spärlichem institutionellen Unterbau. Seither sind im Zuge der sog. „Brüsselisierung“ der EU-Außenpolitik die gemeinsamen Strukturen personalisiert und verstärkt und ist die ESVP dynamisch ausgebaut worden. Bei Abzug der UNMIK und der NATO-Truppen würde die Union in der Lage sein, neben der Verwaltung auch die militärischen Stabilisierungsaufgaben vor Ort zu übernehmen.

I. Die Analyse der EU-Außen- und Sicherheitspolitik im Kosovo

Der Begriff „Außenpolitik“ kann auf sehr verschiedene Weise bestimmt werden. Eine enge Definition umfasst „die Aktionen eines bestimmten Staates in Verfolgung seiner Interessen gegenüber anderen Staaten“ (Krippendorff 1963: 243). Sie bezieht sich auf eine Vorstellung von internationaler Politik, die primär von zwischenstaatlichen Beziehungen geprägt wird. Eine inklusivere Definition erfasst neben Staaten weitere Akteure und reduziert deren Verhalten nicht nur auf die Interessendurchsetzung gegenüber der äußeren Umwelt. Außenpolitik umfasst dann solche Handlungen, die – zum Ausdruck gebracht in Form von Zielerklärungen, Verpflichtungen oder Richtlinien und ausgeführt von Regierungsvertretern im Auftrag ihrer Bevölkerungen – darauf abzielen, jene Umstände, Bedingungen und Akteure zu beeinflussen, die jenseits ihres territorialen Herrschaftsbereichs liegen.⁶ Diese umfassendere

4 Zur Problematik der ethnischen Segregation vgl. Schmidt (2008).

5 Vgl. auch Mayr, Walter (2008): *The Slow Birth of a Nation. Confusion and Corruption in Kosovo*, in: Spiegel Online, 24. April 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-549441,00.html> [5.5.2008].

6 Vgl. Carlsnaes (2002: 335): „Foreign policies consist of those actions, which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by govern-

Definition berücksichtigt die große Anzahl von internationalen Organisationen, Staatenverbänden und nichtstaatlichen Akteuren, die die derzeitige internationale Politik über nationalstaatliche Grenzen hinweg mitgestalten.⁷

In der Konstitution der Europäischen Union wird dieser Umstand deutlich: Erstens wird durch das mitgliedstaatliche Zusammenwirken im Bereich der Außenbeziehungen ein neuer internationaler Akteur geschaffen. Und zweitens werden die klassischen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten gegenüber der Union selbst tendenziell zu „europäischen Innenpolitiken“ modifiziert. Im Rahmen der Analyse der Europäischen Union verschwimmt so die bisherige Grenzziehung zwischen Außen- und Innenpolitik. Die Politikwissenschaft hat sich mit diesem Umstand lange schwer getan und die Union wahlweise mit den Kategorien „Staatenbund“ und „Bundesstaat“ belegt, die noch dem Vokabular der „zwischenstaatlichen Welt“ entlehnt sind (Risse-Kappen 1996). Untersucht man die außenpolitisch relevanten Politikfelder im Hinblick auf das Ausmaß der Kompetenzübertragung an die Gemeinschaftsorgane, so ist zu konstatieren, dass der Vergemeinschaftungsgrad vergleichsweise schwach ausgeprägt ist und zwischen den Bereichen Außenwirtschaft, Antiterrorpolitik sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik stark variiert (vgl. Donnelly/Haseler 2006; Regelsberger 2007a). In der neueren Forschung haben sich deshalb solche Definitionen für „EU-Außenpolitik“ durchgesetzt, die die Fähigkeit der Union zu koordiniertem und zielgerichtetem Handeln betonen und gleichzeitig die Breite des auswärtigen Handelns der Union abbilden:

„The foreign policy of the European Union is the capacity to make and implement policies abroad that promote the domestic values, interests and policies of the European Union” (Smith 2002: 8).

In unserer Untersuchung der Kosovopolitik der EU legen wir auch deshalb ein breites Außenpolitikverständnis zugrunde, weil die Union hier eine Vielzahl von wirtschaftlichen, innen- und justizpolitischen Maßnahmen bis hin zur Inaussichtstellung einer EU-Mitgliedschaft in Anwendung gebracht hat.⁸ Vergleicht man das allgemeine, Nationalstaaten i. d. R. zur Verfügung stehende außenpolitische Instrumentenportfolio mit dem der Union, so ergeben sich wenige, aber einschneidende Unterschiede.

mental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy.”

7 Eine solche weite Definition der internationalen Politik findet sich bereits bei Czempiel (1981: 24): „Internationale Politik lässt sich definieren als die Menge der auf Sicherheit, Wohlfahrt, Herrschaft bezogenen wertallokativen Handlungszusammenhänge, die zwischen politischen Systemen, zwischen gesellschaftlichen Umfeldern sowie zwischen ihnen und politischen Systemen ablaufen. Dieses Schema muss vervollständigt werden durch die Aufnahme der auf die Wertallokation in der Umwelt gerichteten Anforderungen gesellschaftlicher Akteure an ihre jeweiligen politischen Systeme und deren Reaktionen darauf.“

8 Bereits im Stabilitätspakt für Südosteuropa war die Perspektive für eine Integration in die EU vorgesehen, vgl. Bendiek (2007: 214).

Abbildung 1) EU-Instrumente in der Außenpolitik (Auswahl; Darst. d. Verf.)

Außenpolitische Instrumente (allgemein)	Außenpolitische Instrumente der Europäischen Union
Einsatz militärischer Mittel	ESVP-Operationen
Politische Aktionen unterhalb militärischer Einsätze	Gemeinsame Aktionen
Materielle positive Anreize	Beihilfen; Handelserleichterungen
Materielle negative Anreize	Handels- und Finanzsanktionen
Selbstbindungen: Versprechen; Warnungen; Drohungen; Erpressungen	Konditionalität; Beitrittsversprechen
Diplomatie	Demarchen; Einbestellung des Botschafters; Abzug des Botschafters durch Mitgliedstaaten
Rhetorische Akte	Gemeinsame Erklärung; Gemeinsamer Standpunkt; Gemeinsame Strategie
Symbolische Akte	Besuche der Troika; Einladungen
Nicht-Handeln	Nicht-Handeln

In der Kosovopolitik traten diese Unterschiede vor allem in Bezug auf zwei Punkte hervor: Erstens fehlt der Union nach wie vor die Fähigkeit zur völkerrechtlichen Anerkennung von Staaten. Sie verfügt nur über eine implizite Rechtspersönlichkeit (vgl. Trübe 2000).⁹ Im Kosovo erwies sich dieser Mangel als gravierend, denn gemäß der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) konnte die EU zwar am state-building im Rahmen der UNMIK-Administration effektiv mitwirken, eine Anerkennung des Kosovo war aber nur den Mitgliedstaaten möglich. Zweitens besitzt die Union bislang keine eigenen Kampfverbände. Sie ist weiterhin auf die Assignierung nationaler Einheiten für EU-Missionen im Rahmen der ESVP angewiesen. Neben den mangelnden militärischen Synergieeffekten bei der Ausrüstung und Ausbildung führt dies auch zu politischen Reibungsverlusten, denn unterschiedliche sicherheitspolitische Identitäten und divergierende Interessen zwischen den Truppen stellenden Staaten sorgen für anhaltende Auseinandersetzungen. Im Kosovo offenbarte sich dieses Defizit gleich mehrfach: durch die Einbeziehung der NATO zum Aufbau einer glaubwürdigen militärischen Option, durch das mangelnde Vertrauen vieler kosovarischer Politiker in die Sicherheitszusagen der EU oder durch die Bindung nationaler Truppenkontingente an den Verbleib von US-Verbänden.

Außenpolitische Instrumente und Adressaten der EU-Außenpolitik unterscheiden sich also in Teilen, aber nicht grundsätzlich von jenen nationalstaatlicher Außenpolitik. Die oben zitierte Definition von Smith (2002) macht indes deutlich, dass EU-Außenpolitik primär durch die „Fähigkeit“ (capacity) zu koordiniertem und ziel-

9 Diese Situation würde mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages beendet, denn Art. 47 EUV (L) sieht eine explizite, überwölbende Rechtspersönlichkeit für die beiden Vertragskomponenten, den EU-Vertrag (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV; ehemals EGV), vor.

gerichtetem Handeln geprägt ist. Damit ist nicht allein die „Präsenz“ (Allen/ Smith 1998) eines entsprechenden außenpolitischen Apparates gemeint. Es wird vielmehr auf die Fähigkeit des Akteurs abgestellt, kollektive Ziele unter Einsatz gemeinsamer Ressourcen zu verfolgen (vgl. Hill 2008: 12).¹⁰

II. Die Handlungsfähigkeit der EU: der Actorness-Ansatz

Das Problem der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU hat die Forschung auf zwei unterschiedlichen Wegen adressiert. In Studien zur sog. „Actorness“ der EU wurde unter Bezugnahme auf Sjøstedt (1977) zunächst der Versuch unternommen, systematischer zu bestimmen, inwiefern die Europäische Union – damals noch als Europäische Gemeinschaft (EG) – über die Qualitäten eines internationalen Akteurs verfügt:

„The crucial thing is [...] to identify those properties of the EC, or of its interaction with the external world, which in significant way express to what degree the EC is to be regarded as an international actor” (Sjøstedt 1977: 11).

In Übereinstimmung mit unserer an Smith angelehnten Definition stellen diese Ansätze dabei die Handlungsfähigkeit als Kernmerkmal für die Actorness einer politischen Einheit in den Mittelpunkt ihrer Systematik (vgl. Sjøstedt 1977: 16; Brether-ton/Vogler 2006: 35).¹¹ Das hier verwendete Konzept von Jupille und Caporaso (1998) geht darüber hinaus von der (sozialkonstruktivistischen) Prämisse aus, dass die Handlungsfähigkeit eines Akteurs nicht gegeben ist, sondern durch Interaktion konstituiert wird (vgl. ebd: 216). Die Actorness-Systematik ist dabei so angelegt, dass sie über rein formalrechtliche Entscheidungsregeln und Kompetenzen hinaus auch faktische politische Handlungsfähigkeit erfasst. Auf diesem Wege soll der „Flickenteppich“ der verschiedenen Rechtsgrundlagen, Entscheidungsregeln, Akteure und Instrumente, der den Bereich der Außenbeziehungen kennzeichnet (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2000: 29-30; Edwards/Rijks 2008: 22), abgebildet, und sollen die entsprechenden Akteursqualitäten mit der resultierenden Handlungsfähigkeit verbunden werden. Jupille und Caporaso (1998: 214) nehmen in ihrer Studie an, dass Handlungsfähigkeit auf dem Vorhandensein und der Qualität von vier Unterkriterien beruht: *Recognition*, *Cohesion*, *Authority* und *Autonomy*.

Recognition bezeichnet die rechtliche und/oder politische Anerkennung eines Akteurs durch andere Akteure. Diese Anerkennung kann also de jure erfolgen, indem die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit (und Souveränität) eines Akteurs durch andere Völkerrechtssubjekte (Staaten und internationale Organisationen) eingeräumt wird. Für die Europäische Union gilt dies nur in den vergemeinschafteten Teil-

10 Vgl. auch das ähnliche Akteurs- und Handlungskonzept des akteurszentrierten Institutiona-lismus bei Scharpf (2000: 95-109).

11 Wir verwenden daher „Actorness“ synonym mit dem Begriff der Handlungsfähigkeit oder der Handlungskapazität. Äquivalent lässt sich auch von Akteurschaft, Akteurskapazität oder Ak-teursfähigkeit sprechen.

bereichen – als Europäische Gemeinschaft – denn nur hier haben ihr die Mitgliedstaaten eine explizite Rechtspersönlichkeit und entsprechende souveräne Handlungskompetenzen zugestanden.

„In no way can the EU be said to benefit from the universal and automatic forms of de jure recognition [...] that would [...] be sufficient to qualify it as a global actor” (Jupille/Caporaso 1998: 215).

Unabhängig von der vollständigen oder teilweisen rechtlichen Anerkennung der EU als Akteur kann sie aber de facto anerkannt werden, indem andere Akteure (und in diesem Fall nicht nur Völkerrechtssubjekte) mit ihr interagieren. Diese Art der Anerkennung kann direkt oder indirekt, rhetorisch oder durch gemeinsames Handeln vermittelt werden. Sie ist im Vergleich zur de jure *Recognition* zugleich kontextabhängiger. Denn die Frage, welcher andere Akteur in welchem Ausmaß und Politikbereich die Union faktisch anerkennt, entscheidet mit über die Akteursqualität.

Cohesion – im Folgenden auch: *Kohärenz* – stellt auf den Grad der politischen Übereinstimmung innerhalb eines (multiplen) Akteurs ab. Im Unterschied zur Kohärenzforschung nach Nuttall (vgl. Abschnitt IV in diesem Kapitel) identifizieren Jupille und Caporaso vier unterschiedliche Formen von *Kohärenz*, die an verschiedenen Punkten des politischen Entscheidungszyklus ansetzen. Die *Ziel- und Wertekohärenz* bezeichnet dabei die Übereinstimmung oder Vereinbarkeit von Zielen und Werten der an der Entscheidung beteiligten Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsakteure. Von einer *prozeduralen Kohärenz* sprechen Jupille und Caporaso, wenn die Akteure in Bezug auf die Entscheidungsfindung ein gemeinsames oder kompatibles Verständnis der relevanten Regeln und Vorgehensweisen haben. Wenn Uneinigkeit in den Zielen oder bezüglich der Entscheidungsregeln besteht, hilft *taktische Kohärenz* – die Bereitschaft und Fähigkeit der Akteure zur Kompromissfindung, zum Bargaining oder zu Kompensationsleistungen. Schließlich erfasst *Output-Kohärenz* den Grad der faktischen Übereinstimmung von Politikergebnissen (vgl. Abb. 2). Solche Übereinstimmung kann trotz Divergenzen über Ziele und Entscheidungsregeln und auch außerhalb taktischer Kompromisse zustande kommen.

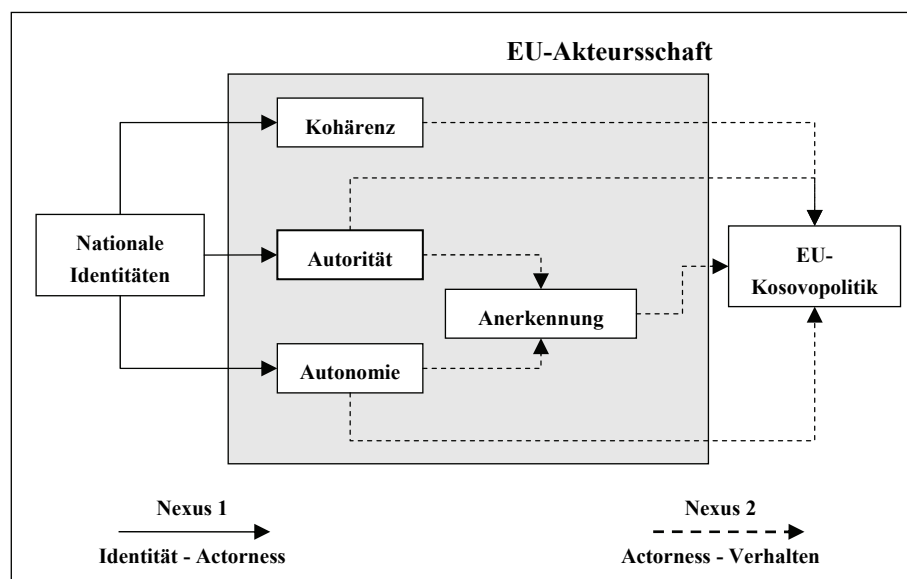
Authority umfasst die vertraglichen Handlungsgrundlagen für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik. *Authority* grenzt sich damit einerseits von informellen, ad-hoc erfolgten Zuweisungen ab.¹² Andererseits sind die rechtlichen Kompetenzen zur legitimen Zielverfolgung weder mit den praktisch zur Anwendung kommenden Instrumenten zu verwechseln (vgl. Regelsberger 2007b: 59), noch geben sie Aufschluss über deren Effektivität.

12 Ein Beispiel hierfür wäre die Verhandlungsführung des Hohen Beauftragten der GASP, Solana, im Rahmen der EU3-Gespräche mit der iranischen Führung.

ist. Das Konzept muss allerdings erweitert und präzisiert werden, denn es beschreibt zwar systematisch die Grundlagen für Handlungsfähigkeit, erklärt aber nicht deren Zustandekommen und inhaltliche Ausrichtung. Desgleichen sind der Ausprägungsgrad und das Zusammenspiel der vier Actorness-Kriterien bislang in der Forschung nicht näher spezifiziert bzw. analysiert worden. Im Rahmen unserer Untersuchung zielen wir deshalb zum einen darauf ab, einen erklärenden Nexus zwischen einzelstaatlichen Identitäten, EU-Akteursschaft und außenpolitischem Verhalten gegenüber dem Kosovo herzustellen. Zum anderen streben wir danach, das Zusammenwirken des Kohärenzkriteriums (*Cohesion*) mit den Actorness-Komponenten *Autonomie*, *Autorität* und *Anerkennung* klarer zu bestimmen (vgl. Abb. 3).

In Abgrenzung zu Jupille und Caporaso, die eine Gleichrangigkeit zwischen den Actorness-Komponenten vermuten, gehen wir auf der Grundlage unseres identitätstheoretischen Ansatzes erstens davon aus, dass die Anerkennung durch Dritte zunächst abhängig ist von der Autoritäts- bzw. Autonomiezuschreibung durch die Mitgliedstaaten. D. h. nationale Identität wirkt nicht direkt auf die Anerkennung der EU als internationaler Akteur durch Dritte, sondern die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten müssen erst Raum geben für ein Mindestmaß an Handlungsautorität und Handlungsautonomie von EU-Institutionen, damit diese handeln, und in der Folge von außen anerkannt werden können. Zweitens nimmt die Komponente *Kohärenz* eine hervorgehobene Stellung ein, denn sie enthält im breiten Verständnis von Jupille und Caporaso nicht nur eine Ziel-, sondern auch eine prozedurale Dimension, und wirkt so auf den Ausprägungsgrad von *Autorität* und *Autonomie*.

Abbildung 3) Nationale Identitäten und EU-Actorness (Darst. d. Verf.)



Wir lassen uns in dieser Studie von der Annahme leiten, dass der durch die nationalen Identitäten erzeugte spezifische Akteurscharakter der EU auch deren Verhalten in der Kosovopolitik bestimmte. So werden wir etwa für die Phase der Kampfhandlungen von 1998/1999 zu zeigen versuchen, inwieweit die nationalen Identitäten die Kehrtwende der EU von einem neutralen Vermittler hin zur aktiven Kriegspartei erlaubten. Die „bombing campaign“ vom Frühjahr 1999 hätte jedoch ohne die militärische Unterstützung der NATO, respektive der USA, wenig Chancen auf Erfolg gehabt. Dieses militärische Defizit beeinträchtigte die Handlungsfähigkeit der EU empfindlich.¹³ In der Phase nach dem Waffenstillstand vom 10. Juni 1999 war die Kosovopolitik der EU dann maßgeblich durch die fehlende *Kohärenz* und *Autorität* in Bezug auf die juristische Anerkennung von Staaten, und die bereits vorhandene *Autonomie* und *Autorität* der EU-Kommission für den Aufbau empirischer Staatlichkeit geprägt. Indem die EU-Kommission als handlungsfähiger Teil des EU-Institutionengefüges seit 1999 den Aufbau von autonomen administrativen, wirtschaftlichen und später auch politischen Strukturen im Kosovo vorantrieb, wurde der Druck dieser neuen kosovarischen Institutionen nach Unabhängigkeit deutlich stärker (vgl. King/Mason 2006: 162-164).

IV. Die Handlungsfähigkeit der EU: Kohärenz-Studien

Studien über ihre Kohärenz begleiten die Außenpolitik der EG/EU praktisch seit deren Anbeginn. Schon die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) der 1970er und 1980er Jahre sah eine abgestimmte Außenpolitik zwischen den Mitgliedstaaten und der EG sowie die Abstimmung zwischen den Einzelpolitiken (etwa Außenhandel und Assoziation) der Gemeinschaft und der EPZ vor (vgl. Gauttier 2004: 25). Der Begriff der Kohärenz wurde im Laufe der Zeit mehrfach ausdifferenziert. Während die Actorship-Forschung vier unterschiedliche Dimensionen von Kohärenz herausgearbeitet hat, identifiziert Simon Nuttall (2005: 97) – der hier von Konsistenz (Consistency) spricht – nur drei Formen:

- Die vertikale Kohärenz, welche die Übereinstimmung der Politiken der Europäischen Union mit den mitgliedstaatlichen Außenpolitiken bemisst. Vertragsrechtlich gründet sich die Forderung nach vertikaler Kohärenz auf Art. 11 Abs. 2 EUV. Danach entwickeln die Mitgliedstaaten ihre „gegenseitige politische Solidarität fort und unterlassen alle Handlungen, die den Interessen der Union entgegenlaufen könnten“.¹⁴ Ziel dieser rechtlichen, aber nicht vor

13 Im Nachklang zu den Ereignissen im Kosovo erfolgten daher die Beschlüsse zum Aufbau einer ESVP, vgl. Cameron (2007: 74).

14 Ein Fall vertikaler Inkohärenz liegt etwa vor, wenn ein Mitgliedstaat während des Kosovo-Krieges noch Öl an Serbien liefert, obwohl ein wesentliches strategisches Ziel der von der Union unterstützten NATO-Luftschläge darin besteht, die Treibstoffversorgung der serbischen Truppen zu unterbinden, vgl. hierzu Abschnitt II.6 im Beitrag von Veit Swoboda und Bernhard Stahl in diesem Band.

dem Europäischen Gerichtshof einklagbaren Selbstbindung ist es, die Union als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen zu etablieren (vgl. auch Jopp/Schlotter 2007: 13).

- Die horizontale Kohärenz, die die Übereinstimmung zwischen den unterschiedlichen Politiken der Europäischen Union, also den vergemeinschafteten Politiken der ersten Säule sowie denen der zweiten (GASP) und dritten Säule (Zusammenarbeit Innen und Justiz) feststellt. Die Verträge sehen hier in Art. 3 EUV eine besondere Verantwortung von Rat und Kommission vor, die durch Abstimmung und evtl. Angleichung „die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts und Entwicklungspolitik“ sicherstellen sollen.
- Die institutionelle Kohärenz, die die bürokratische Abstimmung zwischen den vergemeinschafteten und intergouvernementalen Organen der Union im außen- und sicherheitspolitischen Prozess bezeichnet.¹⁵ Dies betrifft vor allem die „Gemeinsamen Aktionen, Strategien und Politiken“, aber auch den seit dem Amsterdamer Vertrag erkennbaren Aufbau gemeinsamer Strukturen, den Hohen Beauftragten, sowie den im Lissabonner Vertrag vorgesehenen diplomatischen Dienst der Europäischen Union (vgl. Edwards/Rijks 2008: 72).

Diese Kohärenztaxonomie kann uns helfen, den disparaten Charakter der EU-Außenpolitik besser zu verstehen, indem sie auf die Grenzlinien („boundaries“) zwischen den beteiligten Akteuren und Kompetenzen hinweist. In diesen Studien wird aus unserer Sicht indes zu wenig beachtet, dass die Grenzen der EU-Akteursschaft wesentlich durch die nationalen Identitäten geprägt werden. Mit anderen Worten: Wenn eine funktionierende ESVP einer hinreichenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität bedarf (vgl. Wolf 2000: 265-267), dann gilt diese Vorbedingung auch für andere außenpolitische Handlungsbereiche der EU. Es muss also dann festgestellt werden, ob dafür gleiche, konvergierende oder lediglich kompatible nationale außenpolitische Identitäten konstitutiv sind.

Wir gehen in dieser Untersuchung davon aus, dass eine kompatible Sicht zwischen den Mitgliedstaaten darüber, wo, wie und warum die Union international Verantwortung übernehmen soll, notwendige Bedingung einer EU-Actorness ist. Um die „Chance der Kompatibilität“ zu bemessen, nehmen wir nationale Diskurse in den Blick, die über die innerstaatlichen Rechtfertigungen für das gemeinsame (oder getrennte) Handeln der EU Auskunft geben.

15 In der EU-Kosovopolitik zeigten sich bspw. institutionelle Inkohärenzen, als der Erweiterungskommissar Olli Rehn 2007 seitens der EU die Verabschiedung des Stabilitäts- und Assoziierungsabkommens für Serbien in Aussicht stellte, obwohl einige Mitgliedstaaten – vor allem Belgien und die Niederlande – im Rat Bedenken dagegen vorgebracht hatten.

V. Vorgehensweise

Um nationale Debatten ertragreich untersuchen zu können, werden in einem Theoriekapitel (vgl. den Beitrag von Bernhard Stahl und Sebastian Harnisch) zunächst die Grundlagen für die vergleichenden Identitäts-Diskursanalysen gelegt. Dazu beleuchten wir in einer kurzen Zusammenschau wichtiger Identitätsansätze – u. a. die Kopenhagener Schule und die Arbeiten von Thomas Risse – den Forschungsstand, und identifizieren einige Desiderate. Anschließend stellen wir den hier zugrundegelegten Identitäts-Diskursansatz vor. Indem wir neue Begriffe, Wirkungsmechanismen und Methodiken in die Identitätstheorie einführen, soll ein Beitrag zur Theoriebildung geleistet werden. Dies betrifft erstens die Art und Weise, wie eine nationale Identität bestimmt wird, zweitens die Frage, wie sich eine Identität gegenüber einer anderen im Diskurs durchsetzt, drittens den Punkt, wie Identitätswandel konzeptualisiert wird und schließlich viertens, wie nationale Diskurse sinnvoll miteinander verglichen werden können. Für Letzteres stellen wir einen Fragensatz für die vergleichende Diskursanalyse vor. Die neu eingeführten elementaren analytischen Begriffe fassen wir in einem Glossar anschließend zusammen. Schließlich kondensiert dieses Kapitel die empirischen Erträge des PAFE-Vorgängerbandes. Daher können bereits an dieser Stelle die Dimensionen eines identitären Möglichkeitsraumes für die EU-Außenpolitik bestimmt werden. Anhand der Einzelstudien wird anschließend die Beschaffenheit dieses Möglichkeitsraumes im Fall des Kosovo-Konflikts untersucht.

Im ersten empirischen Beitrag von Veit Swoboda und Bernhard Stahl zeichnen wir die EU-Politik in der „heißen“ Konfliktphase 1996-1999 nach. In dieser Phase ist die „gespaltene Akteursschaft“ der EU mit dem im Detail sehr verschiedenen außenpolitischen Verhalten der Mitgliedstaaten bereits deutlich erkennbar. Diese Varianz lässt sich jedoch bis auf unterschiedliche Begründungszusammenhänge in den nationalstaatlichen Kosovo-Debatten zurückverfolgen.

Im sich anschließenden vierten Kapitel zeigen wir entsprechend, wie nationalstaatliche Identitäten den Kurs der EU-Kosovopolitik maßgeblich mitbestimmen. Das Kapitel gliedert sich in Einzelbeiträge zu den fünf ausgewählten Ländern (vgl. die Beiträge von Veit Swoboda, Kathrin Weick, Bernhard Stahl, Mischa Klein und Christos Katsioulis). Jedes Länderkapitel unterteilt sich wiederum in eine Kontextstudie und die eigentliche Diskursanalyse. In die Kontextstudien fließen Erkenntnisse des Vorgängerbandes und früherer PAFE-Studien ein. Dort wird erstens die jeweilige außenpolitische Grundorientierung in Form der außenpolitischen nationalen Identität vorgestellt, und die zentralen Argumentationsmuster und „diskursiven Lager“ werden benannt. Zweitens wird geklärt, welche Diskursteilnehmer in dem jeweiligen Land wichtig sind, und welche Besonderheiten außenpolitische Debatten dort aufweisen. Drittens wird das spezifische Verhalten während des Zerfalls Jugoslawiens zwischen 1991 und 1995 skizziert. Dies ist schon deswegen unabdingbar, weil in den Kosovo-Diskursen häufig auf diese Ereignisse und die nationale Außenpolitik in dieser Phase Bezug genommen wurde. Die eigentlichen Diskursanalysen zeigen im Folgenden, auf welche Art und Weise die Haltung der Regierungen zu

den NATO-Luftschlägen von 1999 gegenüber der jeweiligen nationalen Öffentlichkeit legitimiert wurde. Jede Diskursanalyse wird dabei durch ein länderspezifisches Verhaltens- und Diskursrätsel eingeleitet. Während das Verhaltensrätsel danach fragt, ob das jeweilige außenpolitische Verhalten in einer Kontinuität zur vorherigen nationalen Außenpolitik steht, thematisiert das Diskursrätsel, wie diese Kontinuität bzw. wie außenpolitischer Wandel diskursiv gerechtfertigt wurde, und ob einem Verhaltenswandel auch Identitätswandel zugrunde lag.

Im letzten empirischen Teil der Untersuchung arbeiten wir das Verhalten der EU und die besonderen Charakteristika der EU-Akteursschaft im Friedenskonsolidierungsprozess (1999-2008) heraus und plausibilisieren diese mit Hilfe der vorangegangenen Identitäts- und Verhaltensanalysen (vgl. den Beitrag von Hansfrieder Vogel). Im Zentrum der Analyse steht der Befund, dass die gesplante Akteursschaft der EU ambivalente Politikergebnisse erzeugte: Einigkeit im Staatsaufbau, aber Zerstrittenheit in der Statusfrage. Das Buch schließt mit einer kritischen Betrachtung des theoretischen und empirischen Mehrwertes des Bandes und zieht ein kurzes Fazit für die Rolle der EU im Rahmen der Entwicklung einer „international security governance“.

Literatur

- Allen, David (1998): Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent Foreign Policy, in: Petersen, John/Sjursen, Helene (Hg.): *A Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*, London: Routledge.
- Allen, David/Smith, Michael (1998): The European Union's Security presence: Barrier, Facilitator, or Manager?, in: Rhodes, Carolyn (Hg.): *The European Union in the World Community*, Boulder/London: Lynne Rienner, S. 45-63.
- Bendiek, Annegret (2007): Komplexität und Kohärenz? Die Geschichte des Stabilitätspaktes für Südosteuropa und die Rolle der Europäischen Union, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hg.): *Kollektive Außenpolitik: die Europäische Union als Internationaler Akteur*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 211-238.
- Boekle, Henning/Stahl, Bernhard (2003): Auswertung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede europäischer Außenpolitiken, in: Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (Hg.): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*, Münster: LIT Verlag, S. 148-158.
- Bretherton, Charlotte/Vogler, John (2006): *The European Union as a Global Actor*, London et al.: Routledge.
- Cameron, Fraser (2007): *An Introduction to European Foreign Policy*, London: Routledge.
- Carlsnaes, Walter (2002): Foreign Policy, in: Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth/Risse, Thomas (Hg.): *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, S. 331-349.
- Czempiel, Ernst-Otto (1981): *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn: Schöningh Verlag.
- Donnelly, Brendan/Haseler, Stephen (2006): *Decision-Making in European External Policy*, Federal Trust Fund Report, November 2006, <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/External.pdf> [15.5.2008].

- Duke, Simon (1999): *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper 99/W/06, Maastricht, <http://aei.pitt.edu/542/01/99w06.pdf> [2.2.2009].
- Edwards, Geoffrey/Rijks, David (2008): Boundary Problems in EU External Representation, in: Aggestam, Lisbeth et al. (Hg.): *Institutional Competences in EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS Report No. 6-7, S. 15-96, http://www.sieps.se/publ/rappporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf [2.2.2009].
- Gauttier, Pascal (2004): *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, in: *European Law Journal* 10:1, S. 23-41.
- Gerxhaliu, Selvete (2006): *Human Security, Organized Crime and Terrorism Challenges in Kosovo's Perspective*, HUMSEC Project Working Paper, http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Workin_Paper_Series/Working_Paper_Gerxhaliu.pdf [5.5.2008].
- Giegerich, Bastian (2006): *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defense Policy*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hill, Christopher (1993): *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies* 31:3, S. 305-328.
- Hill, Christopher (2008): Introduction, in: Aggestam, Lisbeth et al. (Hg.): *Institutional Competences in EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, SIEPS Report No. 6-7, S. 9-14, http://www.sieps.se/publ/rappporter/2008/bilagor%202008/2008_06-07.2.pdf [2.2.2009].
- Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (Hg.) (2003): *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden*, Münster: LIT Verlag.
- Jones, Seth (2007a): *Transatlantic Stability Operations: The Use of Overwhelming Force*, in: Schmidt, Peter (Hg.): *A Hybrid Relationship. Transatlantic Security Cooperation Beyond NATO*, New York: Peter Lang, S. 275-294.
- Jones, Seth (2007b): *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (2007): *Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung*, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hg.): *Kollektive Außenpolitik: die Europäische Union als Internationaler Akteur*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9-30.
- Jupille, Joseph/Caporaso, James (1998): *States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics*, in: Rhodes, Carolyn (Hg.): *The European Union in the World Community*, Boulder/London: Lynne Rienner, S. 213-230.
- Kaim, Markus (2007): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Keukeleire, Stephan/MacNaughtan, Jennifer (2008): *The Foreign Policy of the European Union*, Houndmills/New York: Palgrave/MacMillan.
- King, Iain/Mason, Whit (2006): *Peace at any Price. How the World Failed Kosovo*, Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Kirchner, Emil (2007): *Regional and Global Security: Changing Threats and Institutional Responses*, in: Kirchner, Emil/Sperling, James (Hg.): *Global Security Governance: Competing Perceptions in the 21st Century*, New York: Routledge, S. 3-22.
- Krippendorff, Ekkehardt (1963): *Ist Außenpolitik „Außen“politik?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4:2, S. 243-266.

- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2000): Die Mehrdimensionalität der EU-Außenbeziehungen, in: Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich, S. 29-44.
- Nuttall, Simon (2005): Coherence and Consistency, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hg.): *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 91-112.
- Orbie, Jan (2008): *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*, Aldershot: Ashgate.
- Rees, Wyn/Smith, Michael (Hg.) (2008): *The International Relations of the European Union*, Bd. I-IV, London et al.: Sage Publications.
- Regelsberger, Elfriede (2007a): Die vertraglichen Grundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Angebotsvielfalt und Wachstumstrends, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hg.): *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 33-58.
- Regelsberger, Elfriede (2007b): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Das Regelwerk im Praxistest, in: Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hg.): *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 59-90.
- Reljić, Dušan (2007): *Die Balkan-Mafia: Organisierte Kriminalität und kriminalisierter Staat im westlichen Balkan*, SWP Diskussionspapier, Berlin, Dezember 2007.
- Risse-Kappen, Thomas (1996): *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 34:1, S. 53-80.
- Scharpf, Fritz (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich.
- Schmidt, Fabian (2008): Kosovo – Post-Status Challenges to Governability, in: Batt, Judy (Hg.): *Is There an Albanian Question?*, EUISS Chaillot Paper 107, Paris, Januar 2008, S. 27-40, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp107.pdf> [1.3.2009].
- Sjøstedt, Gunnar (1977): *The External Role of the European Community*, Westmead: Saxon House.
- Smith, Hazel (2002): *European Union Foreign Policy. What it Is and What it Does*, London: Pluto Press.
- Smith, Karen (2008): *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press.
- Smith, Michael (2008): *Researching European Foreign Policy: Some Fundamentals*, in: *Politics* 28:3, S. 177-187.
- Trüe, Christiane (2000): *Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union nach den Vertragsänderungen von Amsterdam: Wer handelt in GASP und PJZ?*, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 3:2, S. 127-176.
- Wolf, Reinhard (2000): *Weltmacht oder Ohnmacht? Bilanz und Perspektiven der EU-Sicherheitspolitik*, in: Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich, S. 263-280.