

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kai-Olaf Lang / Gudrun Wacker (Hg.)

Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten

Komplex – kooperativ – krisenhaft

S 25
Dezember 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 9 **Die Anderen und die EU:
Vermessung einer Beziehungswelt**
Kai-Olaf Lang / Gudrun Wacker
- 17 **Brasilien und die EU:
Wachsende Distanz trotz Wertegemeinschaft**
Susanne Gratius
- 29 **China und die EU:
Keine Strategie, keine Partnerschaft**
Gudrun Wacker
- 41 **Indonesien und die EU:
Mehr Handel als Handeln**
Howard Loewen / Kilian Spandler
- 53 **Japan und die EU:
Enttäuschte Erwartungen**
Alexandra Sakaki
- 65 **Russland und die EU:
Ambivalenz setzt der Zusammenarbeit Grenzen**
Susan Stewart
- 77 **Südafrika und die EU:
Eine einseitige Partnerschaft**
Ulrike Lorenz-Carl
- 88 **Die USA und die EU:
Kein einheitlicher Blick auf den europäischen Partner**
Johannes Thimm
- 99 **Die Anderen und die EU:
Eine vergleichende und subsumierende Betrachtung**
Kai-Olaf Lang
- 116 **Die EU im Blick und Handeln der Anderen:
Implikationen für ihren Umgang mit strategischen Partnern**
Ronja Kempin / Barbara Lippert
- 131 **Anhang**
- 131 Abkürzungen
- 133 Die Autorinnen und Autoren

Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten Komplex – kooperativ – krisenhaft

Die Europäische Union (EU) ist in der jüngeren Vergangenheit zu einem wichtigen Bezugspunkt für das Außenhandeln zahlreicher dritter Staaten oder zumindest für deren Politik in spezifischen Feldern geworden. Die Vertiefung von Wirtschaftskontakten und Handelsbeziehungen, die Internationalisierung wichtiger Politikfelder und die Ausweitung, ja Globalisierung des Aktionsradius der EU schufen immer neue Kontaktpunkte, aber auch Reibungsflächen im Verhältnis zu externen Partnern. Gleichzeitig wurde ein intensiver Diskurs über außen- und sicherheitspolitische Strategien und Ziele geführt, wurden neue Funktionen und Institutionen ins Leben gerufen, die für mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen sorgen sollten. Dies weckte Erwartungen oder Befürchtungen mit Blick auf die EU, die als aufsteigender Akteur und mithin als möglicher Kooperationspartner oder Rivale betrachtet wurde. Doch derlei Hoffnungen oder Besorgnisse relativierten sich oftmals, bevor sie sich materialisiert hatten. Zwiespältigkeiten in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, internes Kompetenzgerangel, mitgliedstaatliche Eigeninteressen oder die zögerliche Fortentwicklung von Politikfeldern ließen bei globalen Partnern Zweifel wachsen, ob die EU eine prägende und vollgültige Rolle als internationaler Akteur übernehmen kann oder will. Die Finanz- und Verschuldungskrise – vor allem die von ihr ausgehenden politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Erschütterungen sowie das Krisenmanagement in EU und Eurozone – nährte die Skepsis gegenüber der außengerichteten Gestaltungskraft der Union. Es stellt sich die Frage, ob die EU ihre außen- und sicherheitspolitischen sowie außenwirtschaftlichen Instrumentarien in einer Weise verbessern will, dass mehr Möglichkeiten für eine Partnerschaft mit externen Akteuren entstehen. Wenn ja, muss sie ihr außenpolitisches Handeln allgemein und ihr Vorgehen in sachpolitischen Zusammenhängen auch im Spiegel der Erwartungen und Interessen ihrer Partner reflektieren und gegebenenfalls revidieren.

Vor diesem Hintergrund befassen sich die Autorinnen und Autoren dieser Studie zum einen mit dem Bild, das externe Partner von der EU haben, den Institutionen, die sich mit ihr beschäftigen, sowie den Strategien und Handlungen im Umgang mit ihr. Untersucht wird, welche Faktoren das EU-Bild sowie die europapolitischen Handlungsformen externer Partner beeinflussen. Diskutiert werden zum anderen die Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch Limitierungen der europäischen Außenpolitik. Dabei wird auch erörtert, ob und inwiefern die EU ihr Handeln anpassen muss und ob sie die Selbsteinschätzung ihres politischen Gewichts und ihrer Einflussmöglichkeiten modifizieren sollte.

Die Antworten auf diese Fragen sind unter einen Vorbehalt zu stellen, denn die Überlegungen und Urteile beziehen sich auf eine bestimmte Art von Partnerländern. Die USA, Russland, China, Japan, Brasilien, Südafrika und Indonesien sind samt und sonders »Schwergewichte«. Im Gegensatz zu kleineren Staaten mit ihren oftmals begrenzten Kooperationsprofilen haben sie als Super- oder Regionalmächte, als bevölkerungsreiche oder wirtschaftlich starke Länder vielschichtigere und (zumindest dem Anspruch nach) umfassendere Agenden für ihre Kooperation mit der EU – weshalb diese oft das Prädikat »strategische Partnerschaft« erhalten.

Auch diese Länder variieren in Profil und Potential und dürfen nicht als »Gruppe« angesehen werden. Gleichwohl lassen sich einige Beobachtungen verallgemeinern.

- ▶ Wirtschaft, Handel und Investitionen bilden fast durchweg die materielle Grundlage bilateraler Beziehungen zur EU. Wirtschaftlicher Austausch festigt die in anderen Bereichen oft unterentwickelten Beziehungsgefüge, ist aber auch Ursache für Spannungen, wenn es etwa um die Offenheit von Märkten geht. Sofern es andere Kooperationsfelder wie Energie- oder Klimapolitik gibt, entstanden dort in der Regel keine umfassenden Kooperationsabläufe. Zwar hat auch die EU selbst versucht, ihre Außenbeziehungen zu intensivieren und das Spektrum bilateraler Themen zu erweitern. Doch außer vielleicht im Verhältnis zu den USA ist dies bisher kaum gelungen. Bei klassischer Außen- und Sicherheitspolitik und in Sachen Weltordnungspolitik hat die EU indes für fast alle ihrer Partner nur untergeordnete Relevanz.
- ▶ Die EU wird von außen nicht als Block, sondern als Konglomerat betrachtet und auch als solches behandelt. Interessendifferenzen und Unilateralismen sowie »Brüssels« Kompetenzdefizite schränken aus Sicht externer Partner die Transparenz und Gestaltungskraft der EU spürbar ein. Gleichzeitig eröffnen sich für Dritte immer wieder Einflussmöglichkeiten durch Sonderverhältnisse mit (großen) Mitgliedstaaten. Damit wird einheitliches Handeln der Union verhindert oder erschwert. Renationalisierungstendenzen im Zuge der Finanz- und Verschuldungskrise werden diesen Trend wohl noch verstärken. Überdies könnten externe Akteure nun größere Chancen sehen, auf diesem Weg auch Gemeinschaftspolitiken im eigenen Interesse zu beeinflussen.
- ▶ Von der Finanzkrise gingen mindestens drei Signale an äußere Partner aus: Erstens ist die EU störungsanfällig, und zwar aufgrund von Entwicklungen an ihrer Peripherie. Zweitens schieben sich nationale Egoismen in den Vordergrund. Drittens ist die EU auf absehbare Zeit mit sich selbst beschäftigt. Deshalb wird sie in der Außen- und Sicherheitspolitik, wo sie ohnehin schwächelt, bis auf weiteres nur wenig Durchschlagskraft entfalten können.
- ▶ Dennoch ist die Bilanz nicht gänzlich ernüchternd. Die externen Partner der EU betreiben in der Regel keine konsistente »Europapolitik«, wollen jedoch mehr über die EU erfahren. Daher haben sie in Administrationen und Forschung langsam, aber stetig Ressourcen ausgebaut, die sich mit der EU beschäftigen. Trotz wachsender Skepsis gegenüber der

Gestaltungsmacht der EU und zahlreicher Zweifel auch an der wirtschafts- und währungspolitischen »Kernkompetenz« der europäischen Integration ist der Binnenmarkt der EU nach wie vor ein bedeutender Wirtschaftsraum. Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell oder die europäische Kohäsionspolitik sind weiterhin attraktiv, gerade für aufsteigende Staaten, die große gesellschaftliche Umwälzungen erleben. Zudem bleibt die EU ein interessanter Innovations- und Modernisierungspartner, sowohl in bestimmten Sektoren (etwa bei Energie und Klima) als auch in einem weiten wirtschaftlich-gesellschaftlichen Sinne.

Die Konsequenzen, die daraus zu ziehen wären, haben viel mit Fokussierung und Priorisierung, aber auch mit Loyalität zu tun. So muss die EU sich auf ihre bilateralen Beziehungen, insbesondere zu den »strategischen Partnern«, konzentrieren und sie mit Leben füllen. Weil es so viele Partnerschaften gibt, müssen sie diplomatisch geschickt in eine Rangfolge gebracht werden. Zwar können die engen Beziehungen von Mitgliedstaaten zu externen Partnern die Einheitlichkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gefährden. Sie sind aber oft die einzigen wirklich funktionierenden Kanäle für eine Kooperation mit Dritten. Diese besonderen bilateralen Beziehungen sollten daher nicht gebremst, sondern neu interpretiert und als Bestandteil einer Verbundaußenpolitik der EU verstanden werden.

Um den politischen Willen hierfür aufzubringen, muss sich die EU wohl erst ihres Kooperationspotentials und ihrer Störungsanfälligkeit, aber auch der Grenzen ihrer Relevanz bewusst werden. Vielleicht wird die beständige Auseinandersetzung mit Sichtweisen und Interessen von Drittstaaten zu einem neuen Realismus beitragen, der dazu erforderlich ist.

Kai-Olaf Lang / Gudrun Wacker

Die Anderen und die EU: Vermessung einer Beziehungswelt

Kai-Olaf Lang / Gudrun Wacker

Um weltweit bestehen und mitgestalten zu können, braucht die EU ein Netzwerk vitaler, stabiler und profunder Kooperationsbeziehungen mit Schlüsselpartnern aus allen Teilen der Erde. Die EU hat sich in den letzten Jahren angestrengt, bloße Verflechtung in Partnerschaft zu wandeln und Kontakte zu wichtigen Ländern symbolisch und inhaltlich aufzuwerten. Sichtbarster Ausdruck dieses Bemühens ist gewiss die Etablierung »strategischer Partnerschaften«. All diese Bestrebungen werden jedoch ins Leere laufen, wenn die globalen Partner der EU sich nicht auf diese einlassen. Wenn die Partner zu dem Schluss kommen, dass die EU wirtschaftlich oder politisch zu vernachlässigen oder zumindest zu umgehen ist, dass sie zwar Potential, aber wenig Substanz hat, dann rücken viele Gestaltungschancen der Union in weite Ferne. Die vielgesichtigen Krisen, mit denen Eurozone und EU seit einigen Jahren kämpfen, bleiben dabei nicht ohne Folgen, obwohl viele Partner schon früher Zweifel an den inneren Voraussetzungen europäischen Außenhandelns hegten. Deshalb wird in dieser Studie nach der internationalen und globalen Relevanz der Europäischen Union gefragt. Geklärt werden soll, ob, auf welchen Gebieten und unter welchen Voraussetzungen die EU für Dritte ein ernstzunehmender bzw. attraktiver Partner ist. Danach wird thematisiert, wie die EU mit den bestehenden Wahrnehmungs-, Kooperations- und Erwartungsprofilen umgehen kann. Zuerst werden daher der Blick auf die EU und die Politik der externen Partner gegenüber der EU analysiert, bevor mögliche Konsequenzen für das Außenhandeln der EU diskutiert werden, die sich hieraus ergeben. Konkret werden folgende Fragekomplexe untersucht:

- ▶ Wie nehmen Drittstaaten – im Wesentlichen deren politische Entscheidungsträger – die Europäische Union wahr, und inwieweit wird die EU von diesen als außen-, sicherheits-, wirtschafts- und währungspolitischer Gestaltungsfaktor akzeptiert, abgelehnt oder gewünscht? Welche Ziele verfolgen externe Partner bei der Kooperation mit der EU? Wie schlagen sich ihre Perzeption und ihre Zielvorstellungen in konkretem Handeln nieder?
- ▶ Was sollte und kann die EU an sich selbst verändern, damit sie so wahrgenommen wird, wie sie es sich wünscht? Gibt es Möglichkeiten für die EU, Wahrnehmung und Verhalten von Partnern zu beeinflussen und gegebenenfalls zu verändern? Kann die EU der Rolle gerecht werden, die sie diesen Partnern gegenüber anstrebt?

Beziehungsrealitäten: Bilateralismen, Gesamtschau und Konsequenzen

Die Studie gliedert sich in drei inhaltlich aneinander anknüpfende Komplexe. Zunächst wurden der Blick von Partnerländern auf die EU sowie deren politische Praxis gegenüber der EU dargelegt. Dies geschah in Form von Fallstudien, die die Grundlage für eine Querschnittsbetrachtung bilden, bei der Erwartungen, Interessen und Kooperationsstrategien zusammenschauend diskutiert und deren Bestimmungsfaktoren herausgearbeitet wurden. Schließlich wurden Konsequenzen für den Umgang der EU mit ihren externen Partnern erörtert.

Rückgrat der Studie sind sieben Fallstudien (siehe S. 17–98). Darin wurde das bilaterale Verhältnis folgender Partnerstaaten zur EU analysiert: Brasilien, China, Indonesien, Japan, Russland, Südafrika und die USA. Hierbei wurden jeweils zwei Grundaspekte betrachtet. Zum einen wurde nach Fremdwahrnehmungen und Europabildern gefragt: Welchen Stellenwert hat die EU im außenpolitischen Zielsystem einzelner Partner? Durch welche Themen und Problemfelder ist die EU in der politischen Debatte des Partnerlandes präsent? Wie werden Grundprinzipien und Leitwerte der europäischen Integration bzw. des Außenhandelns der EU wahrgenommen, etwa das Bekenntnis zu einer multilateral organisierten internationalen Ordnung oder die auf »soft power« basierenden Handlungsformen der Zivilmacht EU? Welche institutionellen Akteure in der EU sind aus Sicht Dritter relevant, welche Bedeutung wird den Mitgliedstaaten zugeschrieben? Wie schlagen sich Veränderungen der EU, etwa im inneren Aufbau der EU-Vertragsreformen oder durch Erweiterungen, in der Perzeption nieder?

Zum anderen wurde die politische Praxis unter die Lupe genommen. So wurde gefragt, welche Institutionen, Akteure und Ressourcen in Drittstaaten genutzt werden, um mit der EU, ihren zentralen Einrichtungen und ihren Mitgliedstaaten zu interagieren. Ebenso wurde der Blick darauf gerichtet, wo Schwerpunkte der Kooperation mit der EU liegen, welche Politikfelder und Akteure bei der bilateralen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen oder wo sich Konflikte konzentrieren.

In der Zusammenschau (S. 99–115) wurden Rollenzuschreibungen und Kooperationsstrategien von Partnern gegenüber der EU vergleichend aufbereitet. Hier wurde nach Mustern der Wahrnehmung der EU und Themenfeldern für die Zusammenarbeit geforscht, aber auch zu ergründen versucht, ob die Relevanz der Europäischen Union zunimmt, abnimmt oder gleich bleibt.

Abschließend (S. 116–130) wurden Konsequenzen für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU erörtert, die sich aus der Analyse bilateraler Erwartungsprofile und Kooperationsstrukturen ergeben. Was folgt aus den Sichtweisen, Einschätzungen und Interessen von Partnern für das Außenhandeln der Union? Wo liegen Stärken und Schwächen der EU, eines außenpolitischen Akteurs sui generis?

Die in der Studie bearbeiteten Fälle decken notwendigerweise nur ein begrenztes Spektrum von Partnern ab, weisen aber ein Mindestmaß an Heterogenität und damit Generalisierbarkeit auf. So besteht eine gewisse regionale Diversität (Asien, Nord- und Südamerika, Afrika) und ein Mix aus demokratischen und nichtdemokratischen Regimen, aus hochindustrialisierten Ländern und Schwellenökonomien sowie aus Ländern des »alten Westens« und des globalen Südens. Allerdings dominieren »Schwergewichte« die Auswahl: Sie reicht von der Supermacht USA über die künftige Globalmacht China, aufstrebende und wiedererstarkende Regionalmächte wie Brasilien und Russland und die stagnierende Industrienation Japan bis zur aufsteigenden Mittelmacht Indonesien. Analysiert wird also eine Gruppe wichtiger bilateraler Kooperationsbeziehungen der EU, die sich mit den »strategischen Partnerschaften« überschneiden. Die Ergebnisse lassen sich daher nur in Ansätzen auf Sicht und Kooperationsverhalten kleinerer Partner übertragen. Deren teils limitierter internationaler Gestaltungswunsch oder ihre Präferenz für multilateral verankerte Politik können abweichende Formen und Inhalte des Umgangs mit der EU hervorbringen. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass Intensität und Breite der Beziehungen zu großen Ländern häufig eine andere Qualität haben als die zu kleineren Partnern. Zwar gibt es durchaus mittlere oder kleinere Partner, die in bestimmten Politikfeldern oder bei Einzelfragen eine wichtige Rolle spielen, doch sind deren Kooperationsagenden oft sehr schmal oder bruchstückhaft. Daher sind Kooperationsdyaden mit Regional- und Großmächten ein elementarer Baustein im Geflecht der außen- und sicherheitspolitischen sowie außenwirtschaftlichen Beziehungen der EU. Die Konzentration auf derlei Akteure erscheint unter dem Gesichtspunkt der Relevanz gerechtfertigt.

Analysegegenstand der Studie sind die Beziehungen der EU zu *Staaten*. Nicht betrachtet wird die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen oder regionalen Zusammenschlüssen. Ebenfalls nicht in die Analyse einbezogen werden EU-Beitritts- und Kandidatenländer sowie Länder aus der direkten östlichen oder südlichen Nachbarschaft der Union. Sowohl der Blick dieser Staaten auf die EU als auch die Kooperationspraxis laufen nach anderen Mustern ab als in den Beziehungen zu allen anderen Partnern. Dennoch gibt es zu einigen der analysierten Partner besondere Nahverhältnisse, sowohl geographische als auch (aus der Interaktionsdichte folgend) politische. Russland oder die USA sind Beispiele hierfür.

Ergebnisse und Konsequenzen

Das Panorama von Wahrnehmungen, Kooperationsbeziehungen und Interessenbündeln von Drittländern gegenüber der EU ist notwendigerweise heterogen und nur bedingt kommensurabel. Dennoch lassen sich einige Grundbeobachtungen und Gemeinsamkeiten hervorheben. Sie betreffen insbesondere Substanz, Relevanz, Berechenbarkeit und Transparenz der Europäischen Union.

Stand der Forschung*

Die Sicht externer Partner auf die EU und den Umgang mit ihr gehört nach wie vor zu den wenig analysierten Problemfeldern der europäischen und internationalen Politik. Bislang wurde in einigen jüngeren Forschungsvorhaben und empirischen Untersuchungen lediglich die »Wahrnehmung der EU« durch ihre Partner betrachtet. Weitgehend unberücksichtigt blieben dabei aber sowohl das außen- und europapolitische Verhalten dieser Partner als auch die Bestimmungsfaktoren für Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster gegenüber der EU.

Der methodische Schwerpunkt bisheriger Sammelstudien liegt auf der vergleichenden Analyse verschiedener Wahrnehmungen der EU aus der Perspektive nichteuropäischer Länder. Zu den umfassenden Studien gehören Ausarbeitungen von Ortega,^a Lucarelli,^b Lucarelli/Fioramonti^c und Holland/Ryan/Novak/Chaban.^d Diese untersuchen, wie Eliteakteure, Medien und die Zivilgesellschaft in einer Reihe von Ländern die EU sehen. Erforscht werden unter anderem die Wahrnehmung der Rolle und Relevanz der EU, der Legitimität ihres auswärtigen Handelns, des Stellenwertes der EU im Vergleich zu anderen Partnern, die der EU zugeschriebene Akteursqualität sowie die Außenwahrnehmung der europäischen Integration und der ihr zugrundeliegenden Werte. Auf theoretischer Ebene werden endogene und exogene Bestimmungsfaktoren dieser Wahrnehmungen in den Blick genommen; außerdem werden mögliche Folgen aus der Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung beschrieben. Bei Letzterem geht es jedoch weniger um Konsequenzen für das außenpolitische Verhalten und Handeln der Partnerländer (insofern besteht hier noch einiger Forschungsbedarf). Von Interesse ist vielmehr, welche Auswirkungen diese Diskrepanz aus europäischer Perspektive auf die Identität der EU^e sowie ihre Rolle und Effektivität hat. Die Verfasser einer Studie, die die »Macht der Wahrnehmung« im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise untersuchen, ziehen jedenfalls ernüchternde Schlussfolgerungen, was den Blick auf die EU angeht.^f Als methodische und analytische Lücke bleibt in der Literatur insofern die Beschreibung von EU-Wahrnehmung und -Interessen sowie der Verhaltensmuster von Partnerländern.

* Dieser Infokasten wurde von Clara Weinhardt erstellt, wofür ihr die Verfasser danken.

a Martin Ortega (Hg.), *Global Views on the European Union*, Paris: Institute for Security Studies (ISS), November 2004 (Chaillot Paper Nr. 72), <www.iss.europa.eu/uploads/media/cp072.pdf>.

b Sonia Lucarelli, »The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 3, S. 249–270.

c Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti (Hg.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London 2009.

d Martin Holland/Peter Ryan/Alojzy Z. Nowak/Natalia Chaban (Hg.), *The EU through the Eyes of Asia. Media, Public and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand*, Singapur/Warschau 2007, <www.asef.org/images/stories/publications/ebooks/EU-through-eyes-Asia_Vol01.pdf>.

e Natalia Chaban/Martin Holland (Hg.), *The European Union and the Asia-Pacific. Media, Public and Elite Perceptions of the EU*, London 2008.

Derlei Fehlstellen zeigen sich auch bei vergleichenden Länderstudien. Gesamtbetrachtungen darüber, wie dritte Akteure die EU wahrnehmen, bleiben recht allgemein. Die vergleichende Zusammenschau eines (frühen) Berichts des Forschungsprojekts Garnet beispielsweise enthält lediglich Hinweise auf die verschiedenen Wahrnehmungsmuster.^g In Brasilien etwa werde die EU als »strategische Möglichkeit«, »wirtschaftlicher Partner und Rivale« sowie als Macht mit »relevanter Auswirkung auf das internationale System« gesehen. In Indien hingegen betrachte man die EU außer als strategischen Partner stärker als »Befürworter eines multilateralen Systems«, »Security Seeker« oder auch »protektionistischen Markt«. Wie sich diese eher grob umrissenen Wahrnehmungsmuster konkret in den Beziehungen der Länder zur EU manifestieren, wird wenn überhaupt allenfalls am Rande thematisiert. Ziemlich abstrakt bleiben auch die Schlussfolgerungen, die Lucarelli/Fioramonti aus der Zusammenschau der Außenwahrnehmungen ableiten.^h Dort heißt es etwa, das Bild, welches dritte Akteure von Politik und Gesellschaft in der EU haben, sei noch immer stark fragmentiert. Auf jeden Fall werde die EU weitaus mehr als Wirtschaftspartner denn als politischer Kooperationspartner wahrgenommen, was allerdings dem Selbstbild der EU nicht entspreche. Als überwiegend positiv bewertet dagegen Ortega das Außenbild der Union. So wünschten sich die Partnerländer »mehr« Europäische Union in der Weltpolitik, da sie nicht als strategische Bedrohung wahrgenommen werde.ⁱ Diese Analyse scheint die in allen anderen Studien offengelegte Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung der EU nur teilweise aufzugreifen oder sie höchstens in Bezug auf konkrete Handlungsmaßnahmen zu problematisieren. Chaban/Elgström/Holland^j schließlich sind der Auffassung, die EU werde zumeist nur im wirtschaftlichen Bereich als Führungsmacht gesehen, wobei diese Rolle aufgrund etwa ihres protektionistischen Verhaltens wiederum von vielen Partnern kritisiert wird. Wie sich diese Wahrnehmungen auf die Ausgestaltung der EU-Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern auswirken, wird jedoch auch hier nicht dargestellt.

f »The crisis, it seems, has changed the perspective on Europe in a number of important countries, thereby confirming the more skeptical of the European analysts.« (Thomas Kleine-Brockhoff, »The Power of Perception. Europe's Gestalt as a Foreign Policy Actor as Changed by the Euro Crisis«, in: ders. [Hg.], *Weighing Europe. How Europe's Global Partners Assess Power and Influence of a Region in Crisis*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2013 [EuroFuture Papers], S. 1–7.)

g Lorenzo Fioramonti/Sonia Lucarelli, »The EU Viewed by the Others: Drawing Some Conclusions«, in: Sonia Lucarelli (Hg.), *Research Report: the External Image of the European Union*, Florenz 2007 (Garnet Working Paper Nr. 17/07), S. 325–344 (327ff).

h Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti (Hg.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London 2009.

i Martin Ortega, »Region-building« in Europe and across the World«, in: ders. (Hg.), *Global Views on the European Union*, Paris: ISS, November 2004, S. 117–130.

j Natalia Chaban/Ole Elgström/Martin Holland, »The European Union as Others See It«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (2006) 2, S. 245–262.

Handel und wirtschaftlicher Austausch bilden fast durchgängig die Grundlage für die bilateralen Beziehungen zur EU. Einerseits sind Wirtschaftsbeziehungen der Kitt, der die ansonsten teils schwach entwickelten oder störungsanfälligen beiderseitigen Verhältnisse stabilisiert. Andererseits geben sie auch Anlass für Auseinandersetzungen etwa um Marktzugang und Handelshindernisse. Die von Wirtschaftslastigkeit gekennzeichneten bilateralen Beziehungen wurden zwar in vielen Fällen durch Kooperationsfelder wie beispielsweise Energie- und Klimapolitik ergänzt. Doch meist wurde die Zusammenarbeit nur mäßig intensiviert und ihr Spektrum leicht erweitert. Breite und tiefe Kooperationstableaus entstanden nicht. Vor allem im klassischen außen- und sicherheitspolitischen Bereich und bei Fragen weltpolitischer Ordnung und Ordnungsprinzipien (so etwa bei dem von der EU bevorzugten »effektiven Multilateralismus«) bleibt die EU für die meisten ihrer externen Partner ein Faktor von untergeordneter Bedeutung.

Rückschläge des europäischen Integrationsprozesses, offenkundige Brüche im Außenhandeln, das Aufkommen neuer Mächte sowie zuletzt die Erschütterungen der Eurozone haben neue Zweifel an der Dynamik der EU hervorgerufen oder gar den Eindruck erweckt, dass die Bedeutung der Union zu schwinden beginnt. Zwar ist die EU als Partner hierdurch nicht wesentlich unattraktiver geworden. Doch dürfte sie es schwer haben, in einer Situation, in der ihr Stellenwert hinterfragt wird, von einer Sammlung partieller Kooperationslandschaften zu ganzheitlicheren Agenden zu gelangen. Vermutlich wird sich die EU in den nächsten Jahren in einem kontinuierlichen und wenig spektakulären Prozess darum bemühen müssen, angesichts einer vernetzten Realität Relevanz und Eigenständigkeit in einer Reihe von Schwerpunktfeldern zu bewahren.

Zwar wird die EU als Entität mit einem stetig vorgetragenen Wertekanon und Zielkatalog betrachtet, doch sehen sich die Partner in der Praxis mit Inkonsistenzen und Interessendifferenzen konfrontiert. Die Ausdifferenziertheit des (außen-)politischen Systems der EU, das Handeln ihrer Organe und nicht zuletzt die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten haben das Bild der EU als eines fragmentierten Akteurs verfestigt. Die Union wird denn auch als Konglomerat, nicht aber als Block wahrgenommen. Widerstreitende innere Interessenlagen, mitgliedstaatliche Unilateralismen und Brüche im Außenhandeln mindern aus Sicht der Drittstaaten die Durchschlagskraft, aber auch die Berechenbarkeit und Transparenz der EU. Einflussmöglichkeiten für andere Staaten ergeben sich insbesondere auf der Ebene der Mitgliedstaaten und aus dem Aufbau privilegierter bilateraler Beziehungen zu europäischen Schlüsselländern. Insofern eröffnen Vielschichtigkeit und Unklarheit im Entscheidungsfindungsprozess der EU zahlreiche Chancen für externe Partner. Zwar ist zwischen gemeinschafteten und intergouvernementalen Bereichen zu unterscheiden, doch selbst bei Gemeinschaftspolitiken sehen manche Partner Ansatzpunkte für Einflussnahme, indem sie Sonderbeziehungen zu wichtigen Mitgliedstaaten unterhalten.

Die Wirrungen der Verschuldungskrise und die Schwierigkeiten der Eurozone haben weltweit beachtliche Auswirkungen darauf, welche Relevanz der EU zugeschrieben wird. Staatsschuldenkrise, Refinanzierungsprobleme und kontraktive realwirtschaftliche Effekte können dazu führen, dass die EU im Verhältnis zu einigen Partnerländern noch stärker als bislang an wirtschaftlicher und handelspolitischer Bedeutung gegenüber anderen Wettbewerbern verliert. Auch wenn sich derzeit in Einzelfällen mitgliedstaatliche Exportanstrengungen und Außeninvestitionen von der EU auf Drittländer verschieben und sich damit zum Beispiel das Handelsvolumen vergrößert, dürften in der Regel zumindest relative Positionseinbußen gegenüber offensiven Akteuren wie China zu verzeichnen sein.

Zusätzlich dürfte eine EU, die sich auf ihre innere Festigung und Sanierung konzentriert und ihre Außenagenden vernachlässigt, bei vielen externen Partnern den Eindruck verstärken, dass sie nur begrenzt zu kohärentem, aktivem und wirkungsmächtigem Außenhandeln in der Lage ist. Stagnation und Rückschläge im direkten geographischen Umfeld der EU werden aller Voraussicht nach ebenfalls als Belege für Selbstbezogenheit und fehlende internationale Gestaltungsansprüche der Union interpretiert.

Auch was Effizienz und innere Führungsfähigkeit in der EU anbelangt, dürfte die Skepsis externer Partner zunehmen. Mit Interesse wird von außen betrachtet, ob und wie Reformprogramme umgesetzt werden bzw. wo und wie sich Widerstand dagegen artikuliert. In Ländern wie China, Russland oder Brasilien wurde das Krisenmanagement der EU als schwerfällig und teils unentschlossen gewertet. Für längere Zeit dürfte es sich ins kollektive Gedächtnis äußerer Partner einprägen, dass auf den ersten Blick relativ geringe Verwerfungen an der Peripherie des europäischen Integrationsraums (etwa in Volkswirtschaft und öffentlichen Finanzen Griechenlands) die gesamte EU an den Rand einer existentiellen Krise geführt haben. Die Union wird sich daher in nächster Zukunft mit dem Image der Störungsanfälligkeit und damit der eingeschränkten Berechenbarkeit auseinanderzusetzen haben.

Und dennoch birgt die Krise auch Chancen. Sollte die EU ihre finanziellen, fiskalischen und wirtschaftlichen Talsohlen bald überwinden, würde sie starke Signale nach außen senden: Sie wäre eine funktionierende Solidargemeinschaft und ein reformfähiger, für künftige Verwerfungen besser gerüsteter Wirtschafts- und Währungsverbund auf dem Weg zu mehr Handlungsfähigkeit und Quasi-Staatlichkeit in Form einer politischen Union.

Das Gesamtbild ist demnach nicht nur düster. So herrscht über die »Feinmechanik« der EU bei vielen Partnern Unklarheit, aber in den meisten Teilen der Welt ist die Union kein »unbekanntes Wesen« mehr, zumindest ist die Wahrnehmungs- bzw. Aufmerksamkeitsschwelle überschritten. Die meisten Partner haben zwar keine schlüssige »Europapolitik«, doch möchten sie mehr über das Innenleben und das Entscheidungssystem der EU erfahren. Auch wenn die EU vielfach kein »indispensable partner« ist, so gibt es doch in wichtigen Politikfeldern ein ungebrochenes Kooperationsinteresse. Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell oder die Regionalpolitik der EU, obschon gegenwärtig im Krisentest,

besitzen eine gewisse Attraktivität für aufsteigende Mächte, die mit gesellschaftlicher Kohäsion Probleme haben. Auf Gebieten wie Energie- und Klimapolitik ist die EU für viele Drittländer (wenn auch mit wichtigen Ausnahmen) ein interessanter Innovationspartner. Europäische Praktiken zur Schaffung balancierter und ressourcenschonender Entwicklungspfade (etwa zur »nachhaltigen Urbanisierung«) eignen sich weiterhin für den Import gerade in dynamische Volkswirtschaften. Und trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist der Binnenmarkt der EU nach wie vor ein Wirtschaftsraum mit großer Anziehungskraft, wovon nicht nur die US-amerikanische Hinwendung zum transatlantischen Freihandel zeugt.

Die EU ist daher weder ein Auslaufmodell noch ein durchweg irrelevanter Akteur, sondern ein Kooperationspartner und Stabilitätsfaktor, an dessen innerer Festigung und insbesondere wirtschaftlicher Redynamisierung allen externen Partnern gelegen ist. Nicht alle von ihnen wollen in allen Bereichen »mehr EU«, aber niemand möchte »weniger EU«, also eine weniger stabile und erodierende Gemeinschaft.

Brasilien und die EU: Wachsende Distanz trotz Wertegemeinschaft

Susanne Grätius

Die brasilianische Perzeption Europas

Brasilien ist bis heute eng mit Europa verbunden und teilt eine Grenze mit dem Überseedépartement Französisch-Guyana, das als vollintegrierter Teil Frankreichs zur Europäischen Union (EU) gehört. Abgesehen von kulturellen Bezügen wird die Wahrnehmung Europas in Brasilien heute stark von handelspolitischen Interessen geprägt, weniger von der Verpflichtung auf gemeinsame Werte wie Demokratie und Menschenrechte. Die EU ist wichtigster Wirtschaftspartner des Landes, das umgekehrt für Europa als bedeutendster Markt in Lateinamerika fungiert. Allerdings verlagert sich der Schwerpunkt der brasilianischen Handelspolitik allmählich von Europa nach China.

Seit Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts spielt Europa in der brasilianischen Außenpolitik keine tragende Rolle mehr. Das liegt vor allem daran, dass Brasilien seine außenpolitischen Schwerpunkte stärker differenziert und sich mehr auf China, seinen größten Exportmarkt, ausgerichtet hat. Demgegenüber hat sich das handelspolitische Gewicht Europas in den letzten zehn Jahren deutlich verringert: Hatte Europa in den 1990er Jahren am gesamten Warenaustausch einen Anteil von fast 30 Prozent, liegt er heute bei nur noch 19 Prozent. Dies ist auch auf die seit 2004 stagnierenden Freihandelsverhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur (dem Brasilien angehört) zurückzuführen. Bei den Direktinvestitionen spielt die EU aufgrund des historischen deutschen und des aktuellen spanischen Engagements in diesem Sektor allerdings noch immer eine führende Rolle.

Bis vor kurzem waren die langjährigen Beziehungen vor allem von Handelsdivergenzen und dem brasilianischen Vorwurf geprägt, die EU betreibe Protektionismus. Die politischen Kontakte beschränkten sich bis zur 2007 etablierten strategischen Partnerschaft trotz beiderseitiger Handelsinteressen vorwiegend auf die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen der EU mit dem Mercosur. Während die EU bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts bilaterale Freihandelsabkommen mit Chile und Mexiko geschlossen hatte, waren die Beziehungen zu seinem mit Abstand wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Partner in Lateinamerika relativ unterentwickelt und von gegenseitiger »wohlwollender Vernachlässigung« (benign neglect)¹ gekennzeichnet. Während der beiden Amtszeiten von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) strebte Brasilien eine

¹ Alfredo Valladao, »Brazil: A ›Strategic Partner‹ for the EU?«, in: Susanne Grätius (Hg.), *IBSA: An International Actor and Partner for the EU?*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Juli 2008 (Working Paper 63), S. 17–21.

engere bilaterale Beziehung zur EU an –, was zum damaligen Zeitpunkt auf europäischer Seite allerdings nur ein geringes Echo fand. Erst als die Nachfolgeregierung unter Lula da Silva durch die Kooperation im Rahmen von BRIC und IBSA² andere Schwerpunkte setzte und eine größere weltpolitische Bedeutung erlangte, einigten sich beide Seiten 2007 auf eine strategische Partnerschaft.

Politisch gilt die EU in Brasilien auch weiterhin als Vorbild für regionale Integration und wird trotz der Eurokrise noch immer als Erfolgsgeschichte betrachtet. Da Brasilien als regionale Führungsmacht eine zentrale Rolle in den Integrationsprojekten Mercosur und Unasur³ spielt, wird die Entwicklung der EU im Land mit großem Interesse verfolgt und prägt die Debatten über die südamerikanische Integration. Dabei herrscht die Überzeugung, dass sich die europäischen Erfahrungen vor allem mit supranationalen Institutionen oder proportionalem Abstimmungsverhalten nicht auf den von Brasilien bestimmten Integrationsprozess in Südamerika übertragen lassen.

Darüber hinaus wird die EU als normative Staatengemeinschaft gesehen, auch wenn die brasilianischen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten nur bedingt mit jenen der EU übereinstimmen. So sind aus brasilianischer Sicht nationale Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung Faktoren, die der Förderung von Demokratie und Menschenrechten Grenzen setzen. Allerdings wird diese Haltung auf globalem Parkett sichtbarer als auf regionaler Ebene, wo Brasilien nach dem Prinzip der Nicht-Gleichgültigkeit handelt,⁴ das der ehemalige Außenminister Celso Amorim geprägt hatte.

Gemessen an seinem Abstimmungsverhalten kann Brasilien auf internationaler Bühne nicht als gleichgesinnter Partner der EU eingestuft werden. Aus einem Vergleich der Positionen in vier Schlüsselbereichen (Handel, Klima, Entwicklungspolitik und Konfliktresolution) geht hervor,⁵ dass beide Seiten nur selten ähnliche Positionen vertreten oder dasselbe Abstimmungsverhalten zeigen. Wie die EU versteht sich auch Brasilien als Zivilmacht und »bargaining power«, die eine durch Normen und Regeln geprägte globale Weltordnung mitgestalten will. Brasilien ist ein aktiver und überzeugter multilateraler Akteur, handelt aber eher im nationalen Eigeninteresse als wertebunden. In diesem Sinne praktiziert das Land einen funktionalen Multilateralismus, während in der EU der normative Multilateralismus überwiegt.⁶ Zwar besteht über maßgebliche Grundwerte

² BRIC: Brasilien, Russland, Indien und China; IBSA: Indien, Brasilien und Südafrika.

³ Mercosur: Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens); Unasur: Unión de Naciones Suramericanas (Union südamerikanischer Nationen).

⁴ So in Haiti, als Brasilien 2004 das militärische Kommando der UN-Stabilitätsmission übernahm, in Venezuela 2004, als Lula zwischen Opposition und Regierung vermittelte, oder aber nach dem Putsch in Honduras, als Brasilien dem gestürzten Präsidenten in den Räumen seiner Botschaft Exil gewährte.

⁵ Susanne Grätius, *Can EU Strategic Partnerships Deepen Multilateralism?*, Madrid: FRIDE, September 2011 (Working Paper Nr. 109).

⁶ Susanne Grätius, *Brazil and the EU: Between Balancing and Bandwagoning*, Madrid: FRIDE/Egmont Institute, Juli 2012 (ESPO Working Paper 2).

wie Demokratie, Menschenrechte, Frieden und Entwicklung ein Konsens. Allerdings werden Brasiliens Abstimmungsverhalten in der UN und seine Positionierung in anderen Feldern der internationalen Politik von nationalen Interessen und der Zugehörigkeit zum globalen Süden bestimmt und weichen meist von Position und Verhalten der EU ab. Ein Beispiel hierfür ist die brasilianische Enthaltung bei der Abstimmung über eine Resolution gegen Menschenrechtsverletzungen im Iran, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2010 verabschiedet wurde.⁷

Dagegen herrscht große Übereinstimmung in Bezug auf das politische Modell des Sozialstaats. Mit einem Steueraufkommen von 35 Prozent und Sozialausgaben von 26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht Brasilien Standards des europäischen Wohlfahrtsstaates. Der sozialdemokratische Konsens, der seit 1994 (Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva, Dilma Rousseff) die brasilianische Politik kennzeichnet, orientiert sich stark an der europäischen Sozialstaatsidee und dem Solidaritätsprinzip, das bis zur Eurokrise für die EU bestimmend war. Auf nationaler Ebene haben die Investitionen in soziale Programme die für Brasilien traditionelle Spaltung in Arm und Reich gemildert. Regional gesehen ist das Solidaritätsprinzip ausschlaggebend sowohl beim Lastenausgleich zwischen dem armen Nordosten und dem Süden als auch bei den Transferzahlungen an Paraguay und Bolivien, die Brasilien im Rahmen der von ihm dominierten Integrationsmechanismen Mercosur und Unasur leistet.

Für Brasilien, eine der größten Demokratien der Welt, ist darüber hinaus das in der EU geltende rechtsstaatliche Modell maßgebend. Seit der Amtszeit von Fernando Henrique Cardoso weist die brasilianische Sozial- und Steuerpolitik mehr Bezugspunkte zum europäischen Modell auf als zum amerikanischen. Dasselbe gilt für das brasilianische Rechtssystem. Die Konsensdemokratie in Brasilien wiederum nimmt sowohl Bezug auf den europäischen Raum als auch auf das politische System der »checks and balances« in den USA.

Auch wenn die EU für Brasilien keine zentrale außenpolitische Bedeutung mehr hat, sind die Denkmuster der Elite vorwiegend europäisch geprägt. In der öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Debatte des Landes dagegen ist die EU kaum präsent. Abgesehen von brasilianischen Eigenheiten liegt dies auch daran, dass die EU-Delegation und die europäischen diplomatischen Vertretungen in Brasilien nur wenig sichtbar sind.

Die Wahrnehmung der EU als Akteur

Lange Zeit hat Brasilien die EU in erster Linie als Wirtschaftspartner wahrgenommen. Dabei galt die Union als kohärenter, handlungsfähiger und starker Akteur, der den brasilianischen Interessen jedoch meist zuwiderhandelt. Gleichzeitig behandelt Brasilien die EU wie einen fragmentierten Akteur, weil die Mitgliedsländer der Union einzelstaatliche Interessen ver-

⁷ Resolution der UN-Generalversammlung, *Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran*, 21.12.2010, A/RES/65/226.

folgen. Dies wird unter anderen daran deutlich, dass die brasilianische Außenpolitik kein gesamteuropäisches Konzept entwickelt hat, sondern sich auf die Beziehungen zu einzelnen EU-Ländern konzentriert. Da Brasilien als kontinentaler Staat vor allem Probleme im eigenen Land oder im regionalen Kontext beschäftigen, ist die Berichterstattung zu Europa auch in den Medien eher unterentwickelt und beschränkt sich weitgehend auf Agenturmeldungen. Die brasilianischen Eliten allerdings haben ein sehr differenziertes Bild von Europa und verfolgen die Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess ebenso genau wie aufmerksam.

Brasilien hat eine deutliche Präferenz für zwischenstaatliche Beziehungen mit einzelnen EU-Mitgliedsländern, vor allem mit Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal.⁸ Die EU wird vor allem als handelspolitischer Akteur gesehen, der in anderen Bereichen Kompetenzen aufgeteilt hat. In Bezug auf die EU-Mercosur-Verhandlungen unterscheidet die brasilianische Regierung zwischen der Perspektive der Europäischen Kommission, die eher für ein Freihandelsabkommen votiert, und der Position von Mitgliedstaaten wie vor allem Frankreich, aber auch Polen oder andere osteuropäische Länder, die ihre Agrarinteressen verteidigen.

Der bilaterale Fokus Brasiliens findet seine Entsprechung in den strategischen Partnerschaften, die das Land mit Deutschland (2002), Spanien (2003) und Frankreich (2006) eingegangen ist. Mit Portugal hat Brasilien eine gemeinsame Geschichte, beide Länder gehören zudem sowohl der Lusophonen als auch der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft an. Insofern hat Portugal auch eine besondere Stellung in der brasilianischen Außenpolitik.

Eine untergeordnete Rolle spielen die Beziehungen im Rahmen der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft, in der die Länder Lateinamerikas und von europäischer Seite Spanien und Portugal vertreten sind. Das Bündnis befasst sich vorwiegend mit kulturellen und entwicklungspolitischen Fragen, bietet gleichzeitig aber auch eine Plattform für neue Initiativen zur europäisch-lateinamerikanischen Kooperation, wobei Spanien und Portugal als Interessenvermittler zwischen beiden Regionen fungieren.

War Portugal traditionell Brasiliens Brückenkopf in Europa, übernimmt Spanien immer mehr diese Rolle. Bei seinem Staatsbesuch in Spanien im Sommer 2003 vereinbarte Präsident Lula mit dem konservativen Regierungschef José María Aznar eine »strategische Allianz«, die auf dem Iberoamerikanischen Gipfeltreffen Mitte November 2003 im bolivianischen Santa Cruz de la Sierra besiegelt wurde. Diese neue Partnerschaft der lange Zeit eher distanzierenden, zugleich aber wichtigsten Länder für die europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass Spanien inzwischen nach den USA zum größten Investor in Brasilien aufgestiegen ist.

⁸ Siehe hierzu Miriam Gomes Saraiva, *La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica*, Madrid: FRIDE, März 2010 (FRIDE Policy Brief 35), <www.fride.org/download/PB_Brazil_Europa_ESP_mar10.pdf> (eingesehen am 30.9.2013).

Die historisch engen Beziehungen zu Deutschland, seinem wichtigsten Handelspartner in der EU, sind Brasiliens zweiter Pfeiler in Europa. Mit einem Anteil von etwa 6 Prozent am brasilianischen Außenhandel steht Deutschland an dritter Stelle hinter den USA und China, umgekehrt ist Brasilien Deutschlands bedeutendster lateinamerikanischer Wirtschaftspartner. Die Bundesrepublik ist auch Brasiliens wichtigster Partner beim Umweltschutz. Seit den 1990er Jahren unterstützt Deutschland das Pilotprogramm zum Schutz des tropischen Regenwaldes und leistet heute einen entscheidenden finanziellen Beitrag zum Amazonasfonds.

Seit 1999 führt Brasilien im Rahmen des Mercosur Verhandlungen mit der EU. Dabei sieht die Regierung in Brasília die Europäische Kommission als zentralen Ansprechpartner, was sich wiederum in der Größe der diplomatischen Mission in Brüssel widerspiegelt. Allerdings ist die EU aus brasilianischer Sicht »ein Akteur, der Brasilien regelmäßig Probleme im Handelsbereich macht«⁹ und daher tendenziell negativ wahrgenommen wird.

Andere supranationale Institutionen, etwa das Europäische Parlament, sieht Brasilien weniger als eigenständige bilaterale Partner denn als Akteure im Rahmen des Mercosur. Zwar besteht eine rege Besuchsdiplomatie, besonders eng sind die politischen Beziehungen aber nicht. Am 23. Juni 2011 hatte das Europäische Parlament eine Resolution verabschiedet,¹⁰ in der es für die europäischen Agrarinteressen eintritt und sich skeptisch zu einem Abkommen EU-Mercosur äußert. Seither wird das Parlament ebenso wie Teile der Kommission in Brasilien eher als Störfaktor in den Beziehungen gesehen.

Vor allem in der Umwelt- und Energiepolitik, bei denen Brasilien eine auch für Europa bedeutende Rolle spielt, sieht das Land die EU inzwischen als handlungsfähigen kohärenten Akteur – und dies trotz mancher Interessensdivergenzen (in der Klimapolitik) und der Tatsache, dass beide Seiten unterschiedliche Positionen einnehmen.

Zu dieser Wahrnehmung hat nicht zuletzt der Vertrag von Lissabon beigetragen und in der Folge die Ernennung von Catherine Ashton zur »europäischen Außenministerin«. Das neue, auch in der Außenpolitik handlungsfähigere Europa gewann insbesondere in akademischen Kreisen ein positives Image; eine öffentliche oder politische Debatte über die EU nach dem Lissabon-Vertrag wurde indes nicht geführt.

Ungeachtet dessen ist die EU kein zentraler außenpolitischer Partner Brasiliens mehr. Brasilien teilt die Ziele der EU nur bedingt, hat eine weniger starke normative Orientierung und verfolgt vornehmlich eigene politische (Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat) und wirtschaftliche (Außenhandel, Direktinvestitionen) Ziele. Als selbstbewusste aufsteigende Großmacht in einer multipolaren Weltordnung sucht sich Brasilien andere Allianzpartner (BRIC, IBSA), um seine Ziele durchzusetzen. Im Vergleich etwa zu Mexikos US-naher »bandwagoning«-Strategie der internationalen Einbindung ist Brasilien außenpolitisch auf den Süden ausgerichtet und

⁹ Saraiva, *La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa* [wie Fn. 8], S. 2.

¹⁰ Resolution des Europäischen Parlaments, *The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future*, P7_TA(2011)0297, Brüssel, 23.6.2011.

strebt nach einer von Europa und den USA unabhängigen Stellung in der Weltpolitik.

Die Beziehungsmuster

Bei den Beziehungen zwischen Brasilien und der EU lassen sich drei Ebenen unterscheiden: die bilaterale Kooperation mit einzelnen Mitgliedstaaten, das eigentliche Verhältnis EU-Brasilien und die Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur. Die bilateralen Beziehungen mit den Mitgliedstaaten haben aus brasilianischer Perspektive Vorrang vor den anderen beiden Ebenen.

Brasilien ist seit 2007 strategischer Partner der EU und war zugleich der letzte BRIC-Staat, mit dem sie eine solche Partnerschaft einging. Der Abschluss dieser Partnerschaft wird dem internationalen Aufstieg Brasiliens gerecht, ist aber auch eine Antwort auf die Stagnation in den Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur sowie auf die Freihandelsverträge der EU mit Chile und Mexiko (das 2008 ebenfalls zum strategischen Partner der EU aufgewertet wurde).

Das erste bilaterale Gipfeltreffen Brasiliens und der EU im Juli 2007 wurde während der portugiesischen EU-Präsidentschaft in Lissabon abgehalten, was einmal mehr die bilateralen Sonderbeziehungen zwischen Portugal und Brasilien verdeutlicht hat. Das bislang einzig vorzeigbare Ergebnis der alljährlichen Gipfeltreffen war die Einigung auf gemeinsame Aktionspläne in zahlreichen Bereichen der bilateralen Beziehungen, die sowohl 2008 wie 2012 erfolgte.

Brasilien hat kein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet und verhandelt stattdessen seit 1999 im Rahmen des Mercosur. Im Handelsbereich sind bisher keine nennenswerten Fortschritte erzielt worden. Drei Abkommen bilden den rechtlichen Rahmen für die Beziehungen Brasiliens mit der EU: ein 1982 unterzeichneter bilateraler Kooperationsvertrag, das Rahmenabkommen EU-Mercosur (1995) und ein 2004 vereinbartes Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit. Darüber hinaus ist ein 2009 unterzeichneter Vertrag über Nuklearfusion zwischen der Europäischen Atomenergiegemeinschaft (Euratom) und der brasilianischen Regierung zu erwähnen.

Als strategischer Partner der EU unterhält Brasilien mit ihr einen privilegierten Dialog. Außerhalb der jährlichen Gipfeltreffen tauschen sich beide Seiten im Rahmen der sektoralen Dialogforen zu Energie, Umwelt, Kultur, Migration, Bildung, Sicherheitspolitik und anderen spezifischen Themen aus, um mittel- und langfristig gemeinsame Positionen und Programme zu entwickeln.

Die EU in der brasilianischen Außenpolitik

Brasiliens Außenpolitik hat eine starke internationale Prägung, oberstes Ziel ist ein ständiger Sitz im UN-Sicherheitsrat.¹¹ Die Reform des internationalen Systems nimmt in seiner Außenstrategie einen weitaus größeren Stellenwert ein als in jener der EU. Potentiell ist Brasilien eher eine revisionistische Macht, die vor allem eine Aufwertung ihrer Position in den bedeutendsten internationalen Institutionen (IWF, OECD, UN, Weltbank, WTO etc.) anstrebt.¹² Im Mai 2013 wurde der Brasilianer Roberto Azevêdo zum Generaldirektor der Welthandelsorganisation (WTO) gewählt, was Brasiliens Ambitionen auf globale Führung im Handelssektor unterstreicht.

In Bezug auf den Stellenwert der EU in der brasilianischen Außenpolitik lassen sich zwei Phasen unterscheiden: 1) die Regierungszeit von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) und 2) die Ära Lula da Silva und Dilma Rousseff (2003 bis heute).

Für die Regierung Cardoso war die EU ein zentraler außenpolitischer Partner, sowohl auf bilateraler wie auf internationaler Ebene. So bemühte sich Brasilien zum damaligen Zeitpunkt um eine enge internationale Abstimmung mit der EU (Demokratie, Menschenrechte, Friedenspolitik, Entwicklung) und eine Intensivierung der Beziehungen, die mit der 1999 erfolgten Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen EU-Mercosur erreicht werden sollte. In dieser Zeit bildete der Mercosur und unter dessen Mitgliedstaaten insbesondere der Nachbar Argentinien den Schwerpunkt der brasilianischen Außenpolitik. Im Kontext der regionalen Integration spielte die EU zum einen als Modell und zum anderen als Alternative zu den USA und dem Freihandelsprojekt FTAA eine zentrale Rolle in Brasiliens Außenpolitik.

Cardosos Nachfolger Lula da Silva hielt an dieser Orientierung zunächst fest. 2004 zeichnete sich jedoch eine Stagnation der Freihandelsverhandlungen ab, die von der WTO-Doha-Runde abgelöst werden sollten. Nun setzte die Regierung Lula neue Akzente und wandte sich nichttraditionellen aufstrebenden Weltmächten wie China, Indien oder Russland zu. Auch das Scheitern einer weitreichenden UN-Reform spielte in dem Prozess der außenpolitischen Neuorientierung eine maßgebende Rolle. Ab 2004 wurde ein neuer außenpolitischer Kurs in Richtung Süd-Süd-Kooperation erkennbar, im Gefolge dessen die Beziehungen zur EU in eine Randposition gerieten. 2012 exportierte Brasilien etwa 19 Prozent seiner Waren in die BRIC-Staaten, die denselben Anteil am Handelsaustausch hatten wie die EU. Unter der Regierung Lula wurde die Außenpolitik auch zu einem Instru-

¹¹ Susanne Gratius, *Die Außenpolitik der Regierung Lula: Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Studie 7/2004).

¹² Zur internationalen Rolle Brasiliens siehe María Regina Soares de Lima/Mônica Hirst, »Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities«, in: *International Affairs*, 82 (2006) 1, S. 21–40, und Stefan A. Schirm, *Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2007.

ment der nationalen Entwicklungsstrategie.¹³ Statt nach der traditionellen Einbindung in die Allianz des Westens strebte Brasilien erstmals nach einer regionalen und globalen Führungsposition. Die strategische Partnerschaft mit der EU wurde aus brasilianischer Perspektive als Mittel gesehen, internationales Prestige zu gewinnen und global Einfluss zu nehmen.

Diese Politik setzte Lulas ehemalige Kabinettschefin und heutige Präsidentin Dilma Rousseff fort. Es ist kein Zufall, dass sie in ihrer Rede zum Amtsantritt am 1. Januar 2011 die EU erst ganz zum Schluss erwähnte. Brasilien hat das EU-Mercosur-Freihandelsabkommen lange Zeit in den Mittelpunkt seiner Außen- und Handelspolitik gestellt. Da sich hier aber nicht zuletzt aufgrund des europäischen Agrarprotektionismus keine Fortschritte abzeichneten, rückten auch die Beziehungen zur EU in den Hintergrund der brasilianischen Außenstrategie. Der Fokus ist seither vorwiegend auf China, die südamerikanischen Nachbarstaaten und die Allianz mit den BRICS-Partnern gerichtet.

Dissens und Konsens in der Entwicklungspolitik

Als potentielle Großmacht ist Brasilien kein bedeutender Empfänger von Leistungen europäischer Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Aufgrund seines globalen Aufstiegs ist das Land heute sowohl Geber als auch Empfänger von EZ. Angesichts eigener Entwicklungsdefizite und der Nord-Süd-Teilung im eigenen Land gehört Brasilien seiner Selbstwahrnehmung nach dem »globalen Süden« an. Diese Sicht prägt auch seine Rolle als Geber im Rahmen der sogenannten Süd-Süd-Kooperation.

In den letzten fünf Jahren hat das entwicklungspolitische Engagement Brasiliens sichtbar zugenommen. Die nationale Entwicklungsagentur ABC veröffentlichte 2010 zusammen mit anderen Ministerien und Agenturen erstmals einen Bericht, aus dem hervorgeht, dass Afrika und Lateinamerika Schwerpunktregionen der brasilianischen EZ sind.

Im Unterschied zu Mexiko hat sich Brasilien bislang bewusst gegen eine Vollmitgliedschaft in der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) entschieden und damit gegen eine mögliche Teilnahme an deren Development Assistance Committee. Brasilien teilt die politischen Leitbilder traditioneller Geber wie der EU nur bedingt und lehnt Demokratisierungsklauseln und -auflagen als Einmischung in interne Angelegenheiten ab.

Mit der Europäischen Kommission, mit Spanien und Großbritannien vereinbarte Brasilien Memoranden über Dreieckskooperationen, in deren Rahmen gemeinsame Projekte in Entwicklungsländern aufgelegt werden sollen. Insbesondere mit der Europäischen Kommission gehen die Verhandlungen über solche Projekte nur schleppend voran. Grund dafür sind unterschiedliche Vorstellungen von der Konzipierung, Abwicklung, Einbindung des Partnerlandes und über Transparenz- und Evaluierungsmechanismen.

¹³ Siehe hierzu Saraiva, *La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa* [wie Fn. 8].

Divergenzen in der Handelspolitik

Traditionell ist die Handelspolitik bedeutendster Pfeiler der beiderseitigen Beziehungen. In den 1990er Jahren wickelte Brasilien noch mehr als 25 Prozent seiner Importe und Exporte mit der EU ab, 1999 wurden Freihandelsverhandlungen zwischen dem Mercosur und der EU aufgenommen. Europa ist noch immer Brasiliens wichtigster Handelspartner, allerdings mit rückläufiger Tendenz: 2012 betrug der Anteil der EU-Einfuhren an den brasilianischen Gesamtimporten 19,9 Prozent, der Anteil der Ausfuhren in die EU bezifferte sich auf 18,6 Prozent der brasilianischen Ausfuhren.

Seit einiger Zeit verschieben sich die Prioritäten. Die langjährigen Freihandelsverhandlungen EU-Mercosur – die zeitweilig im Rahmen der WTO fortgesetzt wurden – blieben bislang erfolglos, was auf beiden Seiten Ernüchterung aufkommen ließ. Der auf dem Madrid-Gipfel vereinbarte Zeitplan, nach dem bis Ende 2011 ein Abkommen unterzeichnet werden sollte, wurde nicht eingehalten. Die Interessen sind zu unterschiedlich, die Positionen in einem Maße verhärtet, dass sich keine Fortschritte im Handelsbereich erzielen lassen. 45 Prozent der Güter, die der Mercosur in die EU exportiert, sind Agrarprodukte. Die europäischen Wirtschaftsinteressen am Mercosur dagegen konzentrieren sich auf den Industrie- und Dienstleistungssektor. Fast ein Viertel des brasilianischen BIP basiert auf dem Export landwirtschaftlicher Güter (Mais, Rindfleisch, Soja, Zucker etc.) vorwiegend in die EU und nach China – das entspricht einem Drittel seiner Gesamtausfuhren. Für Brasilien ist die EU der wichtigste Abnehmer von landwirtschaftlichen Produkten wie Rindfleisch, Sojabohnen oder tropischen Früchten, gleichzeitig aber auch – beispielsweise im Zuckersektor – Hauptkonkurrent im internationalen Agrobusiness.¹⁴

Im Interesse des Exports eigener Produkte – vor allem Rindfleisch, Wein und Zucker – in die EU fordert Brasilien seit vielen Jahren einen Abbau europäischer Agrarsubventionen, die nach wie vor vehement von der Landwirtschaftslobby der EU-Mitgliedstaaten verteidigt werden. Die EU wiederum plädiert für eine weitreichende Öffnung des brasilianischen Dienstleistungs- und Industriesektors, die von der Regierung in Brasília abgelehnt wird, weil sie Widerstände auf Seiten des Privatsektors erwartet.

Eine im Juni 2011 verabschiedete Resolution des Europäischen Parlaments¹⁵ argumentiert einmal mehr, dass ein Freihandelsabkommen der EU mit dem Mercosur die Interessen der europäischen Landwirtschaft gefährdet. Darum wird auch empfohlen, im Vorfeld zu evaluieren, wie sich ein Abbau der Handelsbarrieren auf die europäische Landwirtschaft auswirken könnte, die für Agrarexporte des Mercosur bestehen. Präsidentin Dilma Rousseff hat schon bei ihrem Amtsantritt keinen Zweifel daran gelassen, dass Brasilien im Agrarsektor kein Abkommen unterzeichnen wird, wenn die EU sich nicht zu weitreichenden Zugeständnissen bereitfindet.

¹⁴ Peter Birle/Susanne Gratius, »Die Außenpolitik«, in: Sérgio Costa/Gerd Kohlhepp et al. (Hg.), *Brasilien Heute*, 2. Aufl., Frankfurt a. M.: Vervuert, 2010, S. 297–316.

¹⁵ Resolution des Europäischen Parlaments, *The CAP towards 2020* [wie Fn. 10].

Solange die EU ihren Agrarmarkt nicht öffnet, wird ein Freihandelsabkommen, sei es bilateral oder interregional, nicht zustande kommen. Im Gegenzug wird Brasilien seine Zollbarrieren aufrechterhalten, die es gegen Dienstleistungen und bestimmte Industrieprodukte errichtet hat, vor allem in der Automobil- und Computerindustrie. Verschiedene Faktoren haben zusätzlich ein EU-Mercosur-Freihandelsabkommen in ebenso weite Ferne gerückt wie die Aufnahme bilateraler Verhandlungen zwischen Brasilien und der EU: die internationale Finanzkrise, der Rückgang der brasilianischen Exporte in die EU um 23 Prozent im Jahre 2009 und eben protektionistische Tendenzen. Dass Venezuela als politisch instabiler Staat in den Mercosur aufgenommen wurde, dessen Regierung Nord-Süd-Freihandelsabkommen grundsätzlich ablehnt, und dass Boliviens Beitritt bevorsteht, sind weitere Stolpersteine in den ohnehin schwierigen EU-Mercosur-Verhandlungen. Da der Abschluss eines Freihandelsabkommens mithin wenig wahrscheinlich ist, wird Brasilien die Handelsbeziehungen mit China weiter ausbauen, das vor allem brasilianisches Soja, Rindfleisch und Rohstoffe importiert. Sollte sich diese Schwerpunktverlagerung fortsetzen, wird die EU als Handelspartner und somit auch als außenpolitischer Bezugsrahmen zusehends an Bedeutung verlieren. Andererseits bietet der Beginn von Freihandelsverhandlungen zwischen der EU und den USA aus brasilianischer Sicht neue Anreize, ein Abkommen zu schließen, das nach dem Vorbild der Andengemeinschaft zunächst bilateral von der EU und Brasilien unterzeichnet und später als Rahmenvertrag zwischen der EU und dem Mercosur etabliert werden könnte.

Energie, Umwelt und Klimaschutz

Energie, Umweltpolitik und Klimaschutz sind traditionell bedeutende Themen in den Beziehungen Brasiliens mit der EU. Brasilien, das im Amazonas über das weltweit größte Regenwaldgebiet verfügt, ist ein zentraler Partner Europas bei Klimaschutzverhandlungen. Wie sich 2009 bei der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen zeigte, stimmen die Ziele und Selbstverpflichtungen Brasiliens und der EU bei der Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen jedoch nicht überein. Zum damaligen Zeitpunkt einigten sich die BRICS-Staaten mit den USA auf ein unverbindliches Abkommen, das von der EU kritisiert wurde.

Dabei haben Brasilien und die EU wichtige gemeinsame Interessen an Umweltschutz und Energie. Als einer der weltweit größten Biokraftstoffhersteller und Staat, dessen Energiekonsum zu 45 Prozent auf alternativen Quellen basiert, ist Brasilien eines der wenigen Länder, das wie die EU und hier vor allem Deutschland auf weniger umweltschädliche Energien setzt. Der Ende 2008 verabschiedete und der 2012 verhandelte Aktionsplan sehen die gemeinsame Nutzung und Erschließung alternativer Energiequellen einschließlich der Produktion von Biokraftstoffen vor. Auf konkrete Projekte und Kooperationsprogramme konnten sich beide Seiten bislang jedoch nicht einigen.

Währungspolitik und Finanzkrise

Brasilien war bislang kaum vom internationalen Finanzdebakel betroffen und gilt im Gegensatz zur EU als einer der Gewinner der Krise. Im Verbund mit anderen aufstrebenden Global Players setzte das Land im Rahmen der G20 2010 eine Reform der IWF-Quoten durch. Während europäische Kleinstaaten wie Belgien oder Dänemark dabei an Einfluss verloren, konnte Brasilien seine Position leicht verbessern.

Brasilien hat in den letzten Jahren nicht nur seine Außenschulden beim IWF beglichen, sondern mehrere Millionen Dollar in den Fonds eingezahlt. Gleichzeitig versprach das Land seinem europäischen Verbündeten Portugal finanzielle Unterstützung beim Krisenmanagement.

Traditionell besteht eine Asymmetrie zwischen der wirtschaftlichen Position der EU und jener Brasiliens (die mittlerweile siebtgrößte Wirtschaftsmacht der Welt). Auch wenn sich diese Asymmetrie abschwächt, wird ein Fortdauern der Finanzkrise in Europa und den USA, die noch immer zentrale Handelspartner des Landes sind, nicht ohne Folgen für Brasilien bleiben.

Die brasilianische Währung gilt gegenwärtig als deutlich überbewertet, die Zinsen sind weiterhin hoch und der anhaltende Konsumboom hat die Wirtschaft überhitzt. Zudem birgt die wachsende handelspolitische Abhängigkeit von China, das vor allem Agrarprodukte und Rohstoffe importiert, für das Land neue Risiken.

Begrenzte Interessen in der Sicherheitspolitik

Sicherheits- und Verteidigungspolitik spielen in den brasilianisch-europäischen Beziehungen eine untergeordnete Rolle. Auch Terrorismusbekämpfung ist aufgrund des unterschiedlichen Gefährdungspotentials kein zentrales Thema.

Begrenzte gemeinsame Interessen bestehen bei der Drogenbekämpfung und der öffentlichen Sicherheit. Menschliche Sicherheit (human security) und Konfliktprävention sind ebenfalls Teil der globalen Agenda beider Partner. Brasilien hat beispielsweise eine Erweiterung des UN-Konzepts der Schutzverantwortung (R2P) angeregt, unter anderem um genaue Kriterien zu definieren, die humanitäre Interventionen rechtfertigen. Die EU und Brasilien haben 2012 einen Dialog zu Sicherheitsfragen etabliert, der allerdings noch keine konkreten Ergebnisse hervorgebracht hat.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Das außen- und handelspolitische Gewicht Europas in Brasilien hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Während Europa aus brasilianischer Sicht in der Vergangenheit die Rolle eines Gegengewichts zu den USA gespielt hatte, ist es heute kein zentraler Akteur mehr, sondern lediglich einer von vier Schwerpunktregionen der brasilianischen Außenbeziehungen (die anderen sind China/Asien, Südamerika und die USA).

Die brasilianische Annäherung an China, die vor allem im Bereich der Wirtschaft erfolgt, lässt sich in erster Linie darauf zurückführen, dass die Freihandelsverhandlungen zwischen EU und Mercosur im Jahr 2004 ins Stocken geraten sind. Auch die Hoffnung, die WTO-Doha-Runde erfolgreich abzuschließen und in der Folge auch die EU-Mercosur-Verhandlungen wieder in Gang bringen zu können, hat sich nicht erfüllt.

Die 2007 vereinbarte strategische Partnerschaft sorgte wiederum für neue Dynamik in den Beziehungen und setzte andere Themen (vor allem Energie, Umwelt- und Klimapolitik) auf die Agenda, deren Bearbeitung beiden Akteuren Vorteile verschafft. Vor allem im Bereich der nachhaltigen Energie ist die wechselseitige Synergie groß. Im Rahmen ihrer Partnerschaft einigten sich beide Seiten auch auf eine Abstimmung internationaler Positionen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen.

Grundsätzlich ist die strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und der EU weniger interessengeleitet als normativ begründet. Weil Brasilien prinzipiell zentrale Werte mit der EU teilt, ist es für sie ein bedeutender politischer Partner, wenn es gilt, regionale oder internationale Konflikte auf dem Verhandlungsweg zu lösen oder aber die Rückkehr zur Demokratie einzufordern.

Dies bietet der Gipfeldiplomatie erstmals einen Ansatz für eine strategische Allianz auf regionalem und internationalem Parkett – eine Chance, die es in beiderseitigem Interesse zu nutzen gilt. Dazu müsste allerdings der Dialog über kontroverse Themen wie Handel oder Klimaschutz intensiviert werden. Ebenfalls erforderlich wäre eine Annäherung der Positionen zu internationalen Konfliktthemen wie Iran, Israel/Palästina oder die demokratische Öffnung der arabischen Staaten.

Wirtschaftlich und in der internationalen Politik ist Brasilien für die EU sowohl Kooperationspartner als auch Rivale. Die Übereinstimmung ist dabei geringer, als die normativ konzipierte bilaterale Partnerschaft vermuten lässt. Auch die handelspolitischen Differenzen deuten eher auf Spannungen als auf Interessenkonvergenz. Insofern ist Brasilien kein natürlicher Alliiertes der EU, sondern ein schwieriger Partner in einer Beziehung, die sehr viel gegenseitige Abstimmung erfordert, wenn sie trag- und zukunftsfähig sein soll.

China und die EU: Keine Strategie, keine Partnerschaft

Guðrun Wacker

Generelle Sichtweise auf die EU und Europa

Europa wird in China überwiegend positiv gesehen, obwohl europäische Mächte im 19. Jahrhundert dem Land als Kolonialmächte entgegentraten und sich über »ungleiche Verträge« Konzessionen sicherten. Der europäische Einigungs- und Integrationsprozess und die Europäer stehen laut Meinungsumfragen¹ bei den Eliten wie auch bei der breiteren Bevölkerung in einem guten Ruf, der insbesondere in den letzten Jahren deutlich besser war als umgekehrt. Die EU-Integration und ihr supranationaler Charakter werden aber nur zum Teil als Vorbild für Asien gesehen. Schon Chinas Beharren auf nationaler Souveränität und dem Prinzip der Nichteinmischung (Festhalten an der Westfälischen Staatenordnung) macht eine Nachahmung schwer vorstellbar. Verwiesen wird aber auch auf die Unterschiede der politischen Systeme und Entwicklungsniveaus in Asien.

Das Modell des Sozialstaats mit seinen verschiedenen Ausprägungen in den Mitgliedstaaten der EU weckt in China starkes Interesse, da im Zuge der Reformpolitik der letzten Jahrzehnte aus einer relativ egalitären Gesellschaft eine mit sehr ungleicher Einkommensverteilung geworden ist. China sucht unter den (sozialdemokratischen) Modellen in Europa nach Ansätzen für eine Lösung der chinesischen Probleme, vor allem beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme. Allerdings dürften angesichts der Schuldenkrise in Europa Zweifel bei den Chinesen aufgekommen sein, dass europäische Lösungen als Richtschnur taugen.

Europa und die Europäische Union sind bedeutende Partner für China, aber nicht die wichtigsten Bezugspunkte.² Nicht zuletzt aufgrund ihrer militärischen Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum nehmen die USA die zentrale Stellung in den chinesischen Außenbeziehungen ein. Mit dem Nachbarn im Norden, der Russischen Föderation, unterhält China bereits seit 1996 eine strategische Partnerschaft, die sich vor allem auf globaler Ebene niederschlägt, denn beide Staaten stimmen sich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ab. Japan spielt aus chinesischer Perspektive sowohl wirtschaftlich als auch politisch eine herausragende Rolle in der eigenen Region und rangiert deshalb ebenfalls weit oben auf Chinas außenpolitischer Prioritätenliste. Und schließlich haben die Beziehungen

¹ Siehe Dai Bingran/Zhang Shuangquan, »EU Perceptions in China«, in: Martin Holland et al. (Hg.), *The EU through the Eyes of Asia. Media, Public and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand*, Singapur/Warschau 2007, S. 43–67.

² Siehe Cao Ziheng, »Zouxiang ›Lisiben tiaoyue‹ de Oumeng he Zhong-Ou guanxi« [Die EU auf dem Weg zum »Vertrag von Lissabon« und die chinesisch-europäischen Beziehungen], in: *Ouzhou Yanjiu*, (2010) 2, S. 145–150 (149).

zu den anderen großen Schwellenländern, den sogenannten BRICS-Staaten, an Bedeutung gewonnen.³

Im Vergleich mit den genannten Partnern waren und sind Chinas Beziehungen zu Europa bzw. zur Europäischen Union weniger geopolitisch geprägt; vielmehr dominiert der wirtschaftliche Austausch. Seit 2004 ist die EU durchgängig der größte Handelspartner Chinas. Sie bildet den größten Absatzmarkt für chinesische Güter und ist eine wesentliche Quelle für Technologie und Direktinvestitionen. Künftig wird China seinerseits zweifellos mehr in Europa investieren.⁴

Zwei Themen werden von chinesischer Seite immer wieder angesprochen, wenn es um die Verbesserung des Verhältnisses zur EU geht: Zum einen fordern chinesische Politiker bei jedem hochrangigen Treffen die Aufhebung des Waffenembargos, das die damalige Europäische Gemeinschaft 1989 als Reaktion auf die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen auf dem Tian'anmen-Platz verhängt hatte. Zum anderen möchte China als Marktwirtschaft anerkannt werden, denn dies würde es der EU erschweren, Anti-Dumping-Fälle gegen das Land in der Welthandelsorganisation (WTO) vorzubringen.⁵ In beidem sieht China politische Hemmnisse, die einer Partnerschaft, die sich »strategisch« nennt, im Wege stehen. Peking argumentiert, die EU könne wohl kaum erwarten, dass China Sanktionen gegen dritte Staaten in den Vereinten Nationen mitträgt, wenn es selbst Ziel eines Embargos durch die Europäer ist.⁶

Entwicklungsphasen der Beziehungen

Seit 1975 bestehen formelle Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in den Jahren nach Beginn der chinesischen Reformpolitik (1979) intensivierten sich die wirtschaftlichen Kontakte kontinuierlich. 1985 wurde in einem kurzen Dokument der Rahmen für die Kooperation festgelegt. Im Jahr 2003 werteten beide Seiten ihr Verhältnis rhetorisch zu einer »umfassenden strategischen Partnerschaft« auf. Über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) wird seit 2007 verhandelt; ein Abschluss ist noch nicht abzusehen.

³ Xi Jinping, neuer Parteichef und Staatsoberhaupt der VR China, unternahm seine ersten offiziellen Auslandsreisen im Frühjahr 2013 nach Russland und nach Afrika, unter anderem zum Gipfel der BRICS in Durban (Südafrika).

⁴ Siehe dazu die Studie von Jeremy Clegg/Hinrich Voss, *Chinese Overseas Direct Investment in the European Union*, London: Europe China Research and Advice Network, 2012, <www.euecran.eu/paper-templates/ECRAN%20Chinese%20Investment%20in%20the%20European%20Union_%20Jeremy%20Clegg%20and%20Hinrich%20Voss.pdf> (Zugriff am 4.4.2013).

⁵ Im Unterschied zu EU und USA haben viele andere Staaten China diesen Status bereits zuerkannt. Im Jahr 2016 wird China allerdings automatisch Marktwirtschaftsstatus erlangen.

⁶ So die chinesische stellvertretende Außenministerin Fu Ying, »Europa muss das Lernen lernen«, in: *Handelsblatt*, 30.3.2011, S. 56.

Im Unterschied zur EU hat der chinesische Premierminister Wen Jiabao eine Definition darüber angeboten, was die chinesische Seite unter einer umfassenden strategischen Partnerschaft versteht:

»By ›comprehensive‹, it [comprehensive strategic partnership, G.W.] means that the cooperation should be all-dimensional, wide-ranging and multi-layered. It covers economic, scientific, technological, political and cultural fields, contains both bilateral and multilateral levels, and is conducted by both governments and non-governmental groups. By ›strategic‹, it means that the cooperation should be long-term and stable, bearing on the larger picture of China-EU relations. It transcends the differences in ideology and social system and is not subjected to the impacts of individual events that occur from time to time. By ›partnership‹, it means that the cooperation should be equal-footed, mutually beneficial and win-win. The two sides should base themselves on mutual respect and mutual trust, endeavour to expand converging interests and seek common ground on the major issues while shelving differences on the minor ones.«⁷

Damit hat Wen auch einen zentralen Punkt angesprochen, den China immer wieder moniert, nämlich dass eine strategische Partnerschaft über ideologische Unterschiede hinausweisen müsse.

Die fortschreitende Annäherung zwischen 2001 und 2003 sieht China vorwiegend als Ergebnis europäischer Bemühungen. Vorangetrieben wurde dieser Prozess durch die Handelsdynamik und die Komplementarität der Ökonomien, die Beseitigung einer Reihe politischer Hindernisse wie die Rückgabe Hongkongs durch Großbritannien und den strategischen Blick einer Reihe europäischer Politiker (Kohl, Schröder, Chirac) auf die Beziehungen zu China.⁸ Chinesische Europaspezialisten sehen außerdem einen Zusammenhang zwischen der politischen Aufwertung des sino-europäischen Verhältnisses zu einer strategischen Partnerschaft und einer Krise in den transatlantischen Beziehungen im Vorfeld des Irak-Krieges: Zu dieser Zeit hätten die Mitgliedstaaten der EU unter Führung Frankreichs und Deutschlands die EU zu einem Gegengewicht gegen Unilateralismus und Hegemonie der USA machen wollen. Die erneute Verbesserung der transatlantischen Beziehungen in den Jahren 2005–2006 sei dann mit wachsenden Problemen zwischen Europa und China einhergegangen.⁹

⁷ »Speech by H. E. Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China« at the China-EU Investment and Trade Forum, Brüssel, 6.5.2004, <www.chinamission.be/eng/zt/t101949.htm> (Zugriff am 29.7.2011).

⁸ So Chen Zhimin, »Xin duoji huoban shijie zhong de Zhong-Ou guanxi« [Die chinesisch-europäischen Beziehungen in einer neuen multipolaren Welt von Partnern], in: *Ouzhou Yanjiu*, (2010) 1, S. 1–16 (2).

⁹ Siehe z.B. Ye Jiang, »Zhong-Ou quanmian zhanlüe huoban guanxi mianlin xin tiaozhan« [Die umfassende strategische Partnerschaft zwischen China und EU steht vor neuen Herausforderungen], in: *Guoji Wenti Yanjiu*, (2011) 3, S. 1–9 (6). Chen Zhimin bietet eine etwas andere Interpretation: Der relative Machtverlust der USA seit dem Irak-Krieg schwäche die Bindungskräfte im China-EU-Verhältnis. Hinzugekommen sei die Rückkehr

Damit scheint eine Dreieckskonstellation angenommen zu werden, bei der die Beziehungen der EU zu China dann gut sind oder sich verbessern, wenn es in den transatlantischen Beziehungen kriselt. China sucht auch die Nähe zur EU, wenn die USA China mehr globale Verantwortung aufbürden wollen. So hoben Chinas politische Führer die Beziehungen zur EU hervor, nachdem von amerikanischer Seite Vorschläge für eine »G2« gekommen waren, also eine von USA und China dominierte Weltordnung.¹⁰

Als Faktor für die größere Komplexität der Beziehungen seit dieser Zeit gilt auch die veränderte Wirtschaftssituation – statt Komplementarität dominiere nun Konkurrenz.¹¹ Da sich für China wie auch für Europa sowohl die bilateralen als auch die globalen Interessen ausgeweitet hätten, sei eine Kollision die Folge gewesen.¹² Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen China und Europa wird fast ausschließlich auf eine Veränderung in der europäischen Haltung zurückgeführt, die dann automatisch eine Gegenreaktion der chinesischen Regierung ausgelöst habe.¹³ Die EU und die Mitgliedstaaten legten wieder mehr Gewicht auf Werte und Menschenrechte, abzulesen etwa am Treffen europäischer Führer mit dem Dalai Lama. Das Jahr 2008, in dem die Olympischen Sommerspiele in China stattfanden, war aus chinesischer Sicht der Tiefpunkt in den Beziehungen, wovon sie sich erst langsam wieder erholen.¹⁴

Dies wird vor allem an den Themen Tibet, Minderheiten und Menschenrechte allgemein festgemacht.¹⁵ China weist entsprechende Kritik der EU oder der Mitgliedstaaten zurück und gebärdet sich dabei immer offensiver, wie die Reaktion auf die Verleihung des Friedensnobelpreises an Liu Xiaobo im Jahr 2010 zeigte.¹⁶

der USA zum Multilateralismus. Chen Zhimin, »Xin duoji huoban shijie zhong de Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 8], S. 6.

10 Siehe z.B. Wen Jiabaos Äußerungen, zitiert in: Cong Mu, »Wen Rules Out »G2« Proposal«, in: *Global Times online*, 22.5.2009.

11 Siehe Chen Zhimin, »Xin duoji huoban shijie zhong de Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 8], S. 3.

12 Siehe ebd., S. 6.

13 Ebd., S. 5.

14 Zhao Junjie spricht von der »Dämonisierung« Chinas in Europa, siehe »Zhong-Ou guanxi yu 30 nian huigu« [Die chinesisch-europäischen Beziehungen und Rückblick auf dreißig Jahre], in: Zhou Hong/Shen Yannan (Hg.), *Ouzhou fazhan baogao (2008–2009)*. Oumeng »Zhongguoguan« de bianhua/Annual Development Report of Europe. *The Changing Image of China in European Union*, Beijing 2009 (Blue Book of Europe, Bd. 13), S. 118–127 (122). Die Webseite des chinesischen Außenministeriums verweist ebenfalls auf die Probleme des Jahres 2008, als wegen des Treffens des französischen Präsidenten (während der Ratspräsidentschaft Frankreichs) mit dem Dalai Lama erstmals der EU-China-Gipfel ausgesetzt wurde. Siehe *China and European Union*, 27.12.2010, <www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/xos/gjlb/oumeng_eng/> (Zugriff am 30.7.2011). In den Beziehungen zu Deutschland sah China den Tiefstand schon 2007, als sich Kanzlerin Merkel mit dem Dalai Lama traf.

15 Siehe Ye Jiang, »Zhong-Ou quanmian zhanlüe huoban guanxi mianlin xin tiaozhan« [wie Fn. 9], S. 5.

16 Die Negativreaktion traf vor allem Norwegen, weil dort der Preis verliehen wurde. Aber auch die EU und ihre Mitgliedstaaten wurden von China unter Druck gesetzt, nicht an der Zeremonie teilzunehmen.

Einen der Hauptgründe für die chinesisch-europäischen Spannungen sieht man in China in der europäischen Erwartung, das Land werde sich nach westlichem Vorbild umgestalten lassen.¹⁷ Als weitere Ursache wird angenommen, dass sich die globalen Gewichte mittlerweile zugunsten Chinas verschoben haben:¹⁸ China werde zum Sündenbock gemacht, die Europäer wollten sich nicht mit der Frage auseinandersetzen, warum sie zurückfallen. In den letzten Jahren habe sich ein merkwürdiger Kreislauf eingestellt, bei dem die Europäer gerne Geschäftsaufträge aus China entgegennehmen und Gewinn machen, dann aber wieder mit ihren Wertvorstellungen und Menschenrechten China »belehren«.¹⁹ Ein Autor urteilt:

»Objektiv gesprochen wird im Gefolge des Entstehens nationalistischer Gefühle in den europäischen Mitgliedstaaten »Demokratie« zum Hindernis der europäischen Integration werden, und gleichzeitig wird sich die Furcht der Europäer gegenüber der chinesischen Entwicklung zusehends verstärken. Bedenkt man die derzeitige Lage der europäischen Führer und außerdem den Umstand, dass die öffentliche Meinung in Europa über China nicht allzu gut ist, dann wird China in Zukunft höchstwahrscheinlich zur Zielscheibe für Angriffe aus Europa, denn die europäischen Führer besitzen nicht die Fähigkeit, die Volksmassen anzuleiten, und auch nicht den Willen, die Volksmassen zu überzeugen, sondern sie werden auf die öffentliche Meinung eingehen, sich unter ihrem Deckmantel verteidigen und höchstwahrscheinlich China zum Sündenbock machen.«²⁰

Ob die EU und ihre Mitgliedstaaten sich in ihrer Politik gegenüber China von einer »Ideologie« und Werten oder eher von Interessen leiten lassen, ist unter Experten umstritten. In offiziellen und inoffiziellen Verlautbarungen wird die EU aber immer wieder aufgefordert, ihre »ideologische Linse« abzulegen, also nicht mehr alles durch die Brille des politischen Systems zu sehen.²¹ Die Antwort auf diese Frage entscheidet nach chinesischer Meinung darüber, ob China mit Europa gemeinsam an der Lösung

17 Siehe z.B. Wu Jianmin, »Zhongguo waijiao yu Zhong-Ou guanxi. Liushi nian Zhong-Ou guanxi de huigu yu sikao« [Chinas Außenpolitik und die chinesisch-europäischen Beziehungen. Rückblick und Reflexionen zu 60 Jahren chinesisch-europäischen Beziehungen], in: *Ouzhou Yanjiu*, (2009) 5, S. 23–29 (27); Ding Yifan, »Zhong-Ou shuangfang de qidai bu tong chengwei Zhong-Ou guanxi zhong de bu hexie yinsu« [Die Unterschiede in den gegenseitigen chinesisch-europäischen Erwartungen sind unharmonische Faktoren in den europäisch-chinesischen Beziehungen], in: *Ouzhou Yanjiu*, (2009) 5, S. 68–76 (69).

18 Siehe Ding Yifan, »Zhong-Ou guanxi de bu quedingxing lai zi hefang?« [Woher rührt die Unbestimmtheit in den chinesisch-europäischen Beziehungen?], in: *Waijiao Pinglun*, (2010) 6, S. 11–18 (14).

19 Siehe ebd., S. 14.

20 Ding Yifan, »Zhong-Ou guanxi de bu quedingxing lai zi hefang?« [wie Fn. 18], S. 18.

21 Siehe dazu den Artikel der chinesischen Vize-Außenministerin und früheren Botschafterin in Großbritannien, in dem sie Widersprüche im Verhalten der Europäer gegenüber China benennt und mehr Toleranz gegenüber anderen politischen Systemen fordert: Fu Ying, »Europa muss das Lernen lernen« [wie Fn. 6].

globaler Probleme arbeiten kann – oder eben nicht.²² Was für europäische Staaten ein Wertekonflikt mit China ist, kann aus chinesischer Sicht ein Interessenkonflikt sein, weil er ein »nationales Kerninteresse« betrifft.²³ Bei der europäischen Kritik an Chinas Tibetpolitik zum Beispiel geht es um Menschen- wie Minderheitenrechte und um Religions- oder Meinungsfreiheit. Für China jedoch ist Tibet eine Frage der territorialen Integrität.

Wahrnehmung der EU als Akteur

China sieht in Europa einen wichtigen internationalen Akteur, wobei allerdings nicht scharf zwischen der EU mit ihren Institutionen und den großen Mitgliedstaaten getrennt wird.

Bei den Verhandlungen über den Beitritt zur WTO seit Ende der 1990er Jahre war China erstmals wirklich mit der EU als handlungs- und verhandlungsfähigem Akteur konfrontiert. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der Verfassungsvertrag und die große EU-Erweiterung 2004 stimmten China zuversichtlich, dass die EU zum ernstzunehmenden internationalen Akteur avancieren würde; der Bruch zwischen »neuem« und »altem« Europa vor dem Irak-Krieg nährte die Hoffnung, dass sie sich schließlich von den USA emanzipieren und auch politisch ein Gegengewicht bilden würde. Chinas hohe Erwartungen schlugen sich 2003 in einem Strategiepapier der chinesischen Regierung nieder,²⁴ wichen aber schon bald der Enttäuschung. Zum einen ist diese auf EU-interne Entwicklungen zurückzuführen (so die Ablehnung des Verfassungsvertrags), zum anderen auf Veränderungen in den Beziehungen zwischen China und Europa selbst (etwa die Nicht-Aufhebung des Waffenembargos).

Wie für die USA stellen sich auch für China Fragen nach der »Telefonnummer der EU« und dem Protokoll – konkret: Wer sind auf Seiten der EU die Äquivalente für ranghohe chinesische Politiker? Die Kooperation mit Mitgliedstaaten ist wesentlich einfacher als mit den EU-Institutionen. Dabei konzentrierte sich China teilweise auf spezielle Aspekte. Mit Großbritannien wurde in erster Linie über die Rückgabe Hongkongs verhandelt, die dann 1997 erfolgte. Frankreich betrachtete man vorrangig als Partner beim Aufbau einer multipolaren Weltordnung. Was Deutschland und die nordeuropäischen (skandinavischen) Länder betraf, wollte man vor allem aus deren Erfahrungen mit Wirtschaftsentwicklung und Sozialsystemen lernen.²⁵

²² Ding Yifan, »Zhong-Ou guanxi de bu quedingxing lai zi hefang?« [wie Fn. 18], S. 18.

²³ Cao Ziheng, »Zouxiang ›Lisiben tiaoyue‹ de Oumeng he Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 2], S. 150.

²⁴ Siehe State Council of the People's Republic of China, *China's EU Policy Paper*, Beijing, Oktober 2003, <www.china.org.cn/e-white/20050817/index.htm> (Zugriff am 7.8.2011). China ist damit einer der wenigen Partner der EU, die ein eigenes EU-Strategiepapier vorgelegt haben.

²⁵ Siehe Zhou Hong, »Guoqu 30 nian lai Zhongguo Ouzhou yanjiu de fazhan« [Entwicklung der chinesischen Europaforschung in den letzten dreißig Jahren], in: *Ouzhou Yanjiu* (Sonderausgabe 30 Jahre chinesische Europaforschung), 2001, S. 1–12 (1).

Außer mit der EU unterhält China auch mit einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten »strategische Partnerschaften«, unter anderem mit Frankreich (seit 1997), Deutschland²⁶ (2004), Großbritannien (2004), Italien (2004), Spanien (2005) und Portugal (2005). Ebenso finden mit den Mitgliedstaaten strategische Dialoge oder Gipfeltreffen in regelmäßigem Turnus statt, mit Deutschland seit 2011 sogar sogenannte Regierungskonsultationen.

Aufgrund der inneren Probleme der EU, verursacht unter anderem von der internationalen Finanzkrise, liegt es aus chinesischer Perspektive nicht an China, wenn das Land künftig sogar wieder mehr Gewicht auf die Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten legt.²⁷ Ein Grund für diese Tendenz ist, dass die meisten in den letzten Jahren aufgetretenen Probleme, etwa Treffen europäischer Politiker mit dem Dalai Lama, auf dieser Ebene entstanden und dann auf die EU-Ebene gehoben wurden. Deshalb legt China Wert auf gute Beziehungen vor allem zu den großen Mitgliedstaaten, da diese aus chinesischer Sicht die Richtung der EU vorgeben und eine Führungsrolle spielen. Außerdem besitzen diese Staaten eine herausgehobene Stellung, weil sie Mitglieder wichtiger internationaler Organisationen oder Gruppierungen sind (Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, G7/8, G20). Andererseits sind die großen Staaten wegen der EU-Erweiterung nicht mehr ganz so einflussreich wie zuvor. Daher werden auch die Beziehungen zu den kleinen Mitgliedstaaten intensiviert.²⁸

Die Entscheidungsmechanismen in der EU, allen voran das Veto-Prinzip, werden als Hemmnis auch für die China-Politik der EU wahrgenommen, da sie einen Durchbruch in den Beziehungen verhinderten.²⁹ Es wird beklagt, dass Führungspersönlichkeiten mit Kampfeswillen wie früher heutzutage in der EU fehlten.³⁰ Eine wirklich strategische Partnerschaft mit China würde aus chinesischer Sicht voraussetzen, dass die EU selbst ein vollständiger strategischer Akteur ist. Die dafür notwendigen Attribute besitze die EU aber nicht, denn ihre außenpolitischen Ressourcen seien auf EU und Mitgliedstaaten verstreut (etwa bei Entwicklungspolitik und Militär) und die EU-Strukturen basierten auf Intergouvernementalismus, obwohl die Institution Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen worden sei. Das habe zur Folge, dass Entscheidungen sich insbesondere nach der Erweiterung auf 27 Staaten nur schwer treffen ließen; seien sie aber erst einmal gefallen, gebe es keine Flexibilität mehr. Außerdem konzentriere sich die EU als internationaler Akteur immer noch auf die Nachbarregionen.³¹

26 Im Falle Deutschlands lautet die Formulierung »strategische Partnerschaft in globaler Verantwortung«, siehe Auswärtiges Amt, *Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und Deutschland*, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Bilateral_node.html> (Zugriff am 7.8.2011).

27 Siehe Ding Yifan, »Zhong-Ou guanxi de bu quedingxing lai zi hefang?« [wie Fn. 18], S. 11.

28 Cao Ziheng, »Zouxiang ›Lisiben tiaoyue‹ de Oumeng he Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 2], S. 149.

29 Ding Yifan, »Zhong-Ou guanxi de bu quedingxing lai zi hefang?« [wie Fn. 18], S. 15.

30 Ebd., S. 17.

31 Chen Zhimin, »Xin duoji huoban shijie zhong de Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 8], S. 9.

Die Kopenhagener Klimakonferenz, bei der die EU trotz einheitlicher Position mit dem zwischen den Schwellenländern und den USA ausgehandelten Ergebnis nicht viel zu tun hatte, gilt chinesischen Beobachtern als Beweis europäischer Schwäche.³² Da China wie andere Schwellenländer sein Mitspracherecht in den internationalen Organisationen ausbauen möchte, setzt es auch in anderen Kontexten immer mehr auf die Abstimmung innerhalb von Gruppierungen wie BRICS und nicht mit der EU.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde in einer ganzen Reihe von Fachartikeln diskutiert. Dabei geht es zum einen um die Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge und die Kohäsion der EU insgesamt, zum anderen um die Implikationen für die China-Politik. Letztere werden eher negativ eingeschätzt, da der Vertrag dem Europäischen Parlament mehr Befugnisse einräumt, über das Budget auch in den Außenbeziehungen. Da das Parlament schon früher chinakritische Resolutionen verabschiedet hat (während sich die Kommission und der Rat seltener zu einer solchen Maßnahme durchringen), wird darin eine Erschwernis für die chinesisch-europäischen Beziehungen gesehen.³³ Insgesamt wertet China das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nicht als politischen Durchbruch, der die EU zum effektiven außenpolitischen Akteur macht.³⁴

Einschätzung der Ziele und Kapazitäten der EU

Naturgemäß schätzt China die Kapazitäten der EU als stark ein, was den europäischen Einfluss auf die globale Wirtschaftsordnung (Handel, Normen und Standards) betrifft. Global sieht China die EU als Teil des »Westens«, wobei Kapazitäten der EU und mehr noch bestimmter Mitgliedstaaten als groß, aber in der Tendenz abnehmend eingestuft werden. Auf regionaler Ebene werden die Kapazitäten der EU wegen der relativ schwachen Präsenz, vor allem im Vergleich zu den USA, als gering betrachtet. Gewiss würde China dennoch mehr Unterstützung durch die EU begrüßen, insbesondere in der Taiwanfrage. Im zwischenstaatlichen Verhältnis schließlich ist die EU aus den oben bereits genannten wirtschaftlichen Gründen ein wichtiger Partner für China. Sofern europäische Ziele auf eine Systemveränderung in China ausgerichtet sind, werden sie negativ bewertet und zurückgewiesen. China sieht hier aber aufgrund des eigenen Aufstiegs die Möglichkeiten der EU schwinden, das Land zu beeinflussen oder Druck auf es auszuüben.

³² Cao Ziheng, »Zouxiang ›Lisiben tiaoyue‹ de Oumeng he Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 2], S. 146. In Kopenhagen war die EU mit einer relativ geschlossenen Haltung angetreten. Doch das Abschlussdokument kam hauptsächlich als Ergebnis von Verhandlungen zwischen den großen Schwellenländern (China, Indien, Brasilien, Südafrika) und den USA zustande; die EU wurde marginalisiert.

³³ Siehe z.B. Ye Jiang, »Zhong-Ou quanmian zhanlüe huoban guanxi mianlin xin tiaozhan« [wie Fn. 9], S. 4.

³⁴ Siehe dazu die Zusammenfassung der chinesischen Debatte bei Cao Ziheng, »Zouxiang ›Lisiben tiaoyue‹ de Oumeng he Zhong-Ou guanxi« [wie Fn. 2], S. 145–150.

Nach dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008–2009 gaben sich chinesische Politiker und Offizielle noch relativ optimistisch, was die Problemlösungskapazität der EU anbelangt. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags inmitten der Krise wurde als Ausdruck politischen Willens aufgefasst. Inzwischen aber sind die Töne aus Peking durch die Ausbreitung der Schuldenkrise in der Eurozone skeptischer und drängender geworden.³⁵ Die Verschiebung des chinesisch-europäischen Gipfeltreffens Ende 2011 wegen eines EU-Krisengipfels war Zeichen für das Ausmaß der Probleme auf europäischer Seite.

Kooperationsmechanismen und personeller Einsatz

China unterhält sowohl mit der EU als auch mit den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Dialogen von der hohen Politik bis hinunter auf die Arbeitsebene. Seit 1998 finden jährlich³⁶ Gipfeltreffen statt, seit Frühjahr 2008 gibt es einen High Level Economic and Trade Dialogue (HED)³⁷ auf der Ebene der EU-Kommissare und des chinesischen Vize-Premierministers, und 2010 wurde ein strategischer Dialog zwischen der Hohen Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, und dem damaligen Staatsrat Dai Bingguo aus der Taufe gehoben. Es existieren mittlerweile mehr als fünfzig »sektorale Dialoge«³⁸ zwischen China und der EU mit einer außerordentlich breiten Themenpalette. Diese umfasst nicht nur Handel und Wirtschaft sowie Menschenrechte, sondern seit einigen Jahren auch Bereiche wie Zoll, Erziehung und Kultur, Umwelt, Regionalpolitik, Konsumentenschutz, Kernenergie, Zivilgesellschaft und weitere.

In chinesischen Fachpublikationen zu den Beziehungen EU-China wird unterstrichen, wie groß das Potential für die Zusammenarbeit sei, auch bei globalen Fragen wie Klimawandel, Terrorismus, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und anderen, und wie weitgehend einig sich beide Seiten in ihrer Ablehnung von Unilateralismus und Konfliktlösung mit Waffengewalt seien (also eine Übereinstimmung, die beide von den USA unterscheidet).³⁹ Dennoch ist es in diesen internationalen Fragen nicht zu einer engen Kooperation gekommen. Selbst wo China die Ziele der EU teilt,

³⁵ Auf die Bitte der EU um Unterstützung aus China in der Schuldenkrise hat man zwar im Prinzip positiv geantwortet, weniger klar ist jedoch, was China konkret zur Euro-Rettung beigetragen hat.

³⁶ Ausnahme war das Jahr 2008, in dem China das Gipfeltreffen auf unbestimmte Zeit verschob, da der französische Präsident Sarkozy ein Treffen mit dem Dalai Lama angekündigt, während Frankreich die EU-Ratspräsidentschaft innehatte. Der Gipfel wurde dann im Frühjahr 2009 nachgeholt.

³⁷ Dieser Wirtschafts- und Handelsdialog hat allerdings in den Jahren 2011 und 2012 nicht stattgefunden, worin einige europäische Beobachter ein Zeichen dafür sehen, dass die deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen die europäische Ebene schwächen.

³⁸ Eine Übersicht findet sich auf der Webseite des European External Action Service, <http://eeas.europa.eu/china/index_en.htm> (Zugriff am 30.7.2011).

³⁹ Siehe z.B. Ding Yuanhong, »Jingshouzhu shijian kaoyan de Zhong-Ou guanxi« [Die chinesisch-europäischen Beziehungen auf dem Prüfstand], in: *Ouzhou Yanjiu*, (2009) 5, S. 29–33 (30).

bleibt diese aus, weil das Land grundsätzlich andere Vorgehensweisen wie stille Diplomatie und den Verzicht auf UN-Sanktionen bevorzugt, so in den Fällen Iran, Sudan und Syrien. Beim Klimawandel beispielsweise versucht China, seine internationale Position über den Schulterschluss mit anderen Schwellenländern zu stärken, und zwar in der BASIC-Gruppe, die aus Brasilien, Südafrika, Indien und China besteht.

Weil China auch mit den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils vielfältige Dialogformate unterhält, betreibt es erheblichen Aufwand an Personal und Zeit. So bestanden 2011 zwischen China und Deutschland bereits 36 Dialogforen, zwischen China und Zypern mehr als zehn. Mit der EU und den Mitgliedstaaten finden allein dreizehn Menschenrechtsdialoge pro Jahr statt.⁴⁰

Wie andere regionale Abteilungen hat die Abteilung für europäische Angelegenheiten im chinesischen Außenministerium einen Generaldirektor mit drei Stellvertretern und ist nicht nur für die EU zuständig, sondern auch für die Mitgliedstaaten sowie andere Länder in Europa wie Schweiz, Norwegen, Island und die Balkanstaaten.⁴¹ Insgesamt umfasst die Europa-Abteilung des Außenministeriums rund 160 Mitarbeiter, die sich mit der EU und ihren Institutionen (Rat, Kommission und Parlament) sowie den einzelnen europäischen Staaten befassen. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags könnte sich auf die Organisation innerhalb des Außenministeriums auswirken. Europa-Abteilungen gibt es auch in anderen Ministerien, zum Beispiel dem Handelsministerium. Dort hat die Abteilung allerdings weniger Mitarbeiter und ist für noch mehr Länder zuständig. Im Handelsministerium liegt der Schwerpunkt auf den bilateralen Beziehungen zu einzelnen Mitgliedstaaten, weniger auf den EU-Institutionen. Großen Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland widmen sich jeweils fünf Mitarbeiter. Auch in der Internationalen Abteilung der Nationalen Kommission für Entwicklung und Reform (National Development and Reform Commission, NDRC) gibt es Europaspezialisten. Diese Kommission spielt für die Formulierung der Politik gegenüber der EU allerdings keine wesentliche Rolle. Die Beschäftigung mit den politischen Parteien Europas liegt in der Kompetenz der Internationalen Abteilung der Kommunistischen Partei Chinas.⁴² Wichtige politische Entscheidungen wie die »Verschiebung« des Gipfeltreffens mit der EU im Jahr 2008 liegen vermutlich in der Hand der Partei, nicht des Außenministeriums.

Die chinesische Vertretung bei der EU in Brüssel hat insgesamt rund 70 Mitarbeiter. Der Botschafter hat den Rang eines Vize-Ministers, wie auch die Botschafter in Moskau, Berlin, London, Paris, Washington, Neu-Delhi, bei den Vereinten Nationen und in Pyöngyang. In der EU-Botschaft sind

⁴⁰ Nach Angaben des damaligen Asienbeauftragten des Auswärtigen Amtes, Cyrill Nunn, bei einer Asienveranstaltung in Berlin, Juni 2011.

⁴¹ Die europäischen Staaten der ehemaligen Sowjetunion (Belarus, Ukraine, Georgien, Armenien, Moldova und Aserbaidschan) sind mit Russland und Zentralasien zu einer eigenen Abteilung (»Europa-Zentralasien«) zusammengefasst.

⁴² Alle Angaben stammen aus Gesprächen mit einem Mitarbeiter des chinesischen Außenministeriums und einem chinesischen EU-Spezialisten, Beijing, Juni 2010.

zahlreiche Ministerien und Institutionen vertreten.⁴³ Die personelle Zusammensetzung spiegelt die Kooperationsbereiche (»sektorale Dialoge«) mit der EU relativ gut wider.

Verschiedene Forschungsinstitute in China befassen sich entweder ausschließlich oder unter anderem mit Europa und der EU.⁴⁴ Die längste Tradition hat das Europaforschungsinstitut der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften in Peking, das 1971 gegründet wurde.

Fazit

Wie vielleicht kein anderer Staat hegte die Volksrepublik China nach der Jahrtausendwende die Hoffnung, dass die EU durch Vertiefung der Integration und Erweiterung zu einem vollgültigen internationalen Akteur und global zu einem Gegengewicht zu den USA heranwachsen würde. Doch seit etwa 2005 ist die Erwartung merklich gedämpfter, nicht zuletzt weil das Waffenembargo nach wie vor besteht. Das chinesisch-europäische Verhältnis ist seither nicht mehr durch Optimismus, sondern eine gewisse Zähigkeit gekennzeichnet.

Die von der EU vertretenen Werte erkennt China zwar auf der deklaratorischen Ebene an. In ihrer Anwendung auf China aber werden sie als das größte Hindernis für die Beziehungen gesehen. Europäischer Unterstützung für Multilateralismus steht China positiv gegenüber, weil es diesen als Gegenmodell und Gegengewicht zu Hegemoniestreben und Unilateralismus der USA betrachtet. Aus demselben Grund werden auch europäische Äußerungen begrüßt, die eine multipolare Weltordnung unterstützen (die allerdings überwiegend aus den großen Mitgliedstaaten, weniger von der EU-Ebene kommen).

Aus chinesischer Sicht hat sich die Haltung der EU, vor allem aber ihrer Mitgliedstaaten, zu China in den letzten fünf Jahren zum Schlechten verändert. Zurückgeführt wird dies auf eine neue Generation von Politikern und die damit einhergehende stärkere Betonung von Werten und Menschenrechten. Gleichzeitig ist es eine Reaktion auf die Eurokrise und das gleichzeitige wirtschaftliche und politische Erstarken Chinas.

Obwohl China schon aus wirtschaftlichen Gründen nach wie vor großen Wert auf eine funktionierende und konstruktive Beziehung zur EU legt, fordert es mehr Anerkennung und Respekt für die eigenen Positionen und Interessen und weist Kritik daran immer häufiger scharf zurück. Die Dia-

⁴³ Laut E-Mail-Auskunft der chinesischen Botschaft bei der EU: Ministry of Foreign Affairs: 34, Ministry of Commerce: 14, Ministry of Finance: 1, National Development and Reform Commission: 2, Ministry of Health: 1, Ministry of Culture: 1, Ministry of Education: 2, Ministry of Agriculture: 1, General Administration of Custom (national & regional): 4, General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine: 1, National People's Congress: 1, International Department of Chinese Communist Party: 2, People's Liberation Army: 4, Universities: 2, Foreign Affairs Office of Provinces: 2, Service Bureau of Ministry of Foreign Affairs: 18 (Stand: November 2010).

⁴⁴ Einen Überblick gibt der Teil »Ouzhou yanjiu jugou zai Zhongguo« [Europaforschungseinrichtungen in China] der Sonderausgabe des *Ouzhou Yanjiu/Chinese Journal of European Studies*, »30 Jahre chinesische Europaforschung«, 2011, S. 230–273.

logmechanismen könnten kaum breiter angelegt sein, orientieren sich aber vorwiegend an der europäischen Bedarfslage, zum Beispiel an Produktsicherheit oder Menschenrechten.

Die Beziehungen zu einzelnen, insbesondere den großen Mitgliedstaaten werden von China gepflegt und haben eher wieder an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt weil das Land weiß, dass es über die Mitgliedstaaten auch Einfluss auf die EU-Institutionen und -Positionen nehmen kann. Deutschland, dessen Anteil am europäisch-chinesischen Handel mittlerweile etwa ein Drittel beträgt, nimmt dabei eine zentrale Stellung ein.

Indonesien und die EU: Mehr Handel als Handeln

Howard Loewen / Kilian Spandler

Generelle Sichtweisen auf die EU und ihre Mitgliedstaaten

Im Jahr 2009 schlossen die EU und Indonesien nach langen und zähen Verhandlungen ein umfassendes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) ab, mit dem das Verhältnis zwischen den beiden Partnern auf eine neue Ebene gehoben werden sollte. Bis dato waren die europäisch-indonesischen Beziehungen lediglich in einem multilateralen Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) aus dem Jahre 1980 und im Rahmen des seit 1996 existierenden Asia-Europe Meeting (ASEM) verankert. In relevanten Politikfeldern ließen sich allerdings kaum gemeinsame europäisch-asiatische Positionen herstellen, zudem hat das Interesse Europas an interregionaler politischer Kooperation abgenommen, wie die indonesische Seite immer wieder beklagte. Angesichts dessen kommt der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der EU und einzelnen Ländern Asiens immer größere Bedeutung zu. Die Unterzeichnung des PKA durch die Regierung in Jakarta bezeugt das gesteigerte Interesse Indonesiens an der EU als Partnerin in einer Vielzahl von Politikbereichen, darunter Bildung, Terrorismusbekämpfung und Umwelt. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund der Mitgliedschaft des Landes in der derzeit bedeutendsten globalen Wirtschaftsorganisation, der G20, ein beachtenswerter Umstand.

Während die breite Öffentlichkeit in Indonesien der EU verhältnismäßig wenig Bedeutung beimisst, ist die strategische Relevanz der Zusammenarbeit in den Augen der indonesischen Elite beträchtlich. So sahen im Jahr 2009 bei einer Umfrage 92 Prozent der Führungskräfte in Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien die EU als globale Macht an. Hinter den USA setzten sie die Europäische Union in der außenpolitischen Zielhierarchie an die zweite Stelle.¹ Diese wichtige Rolle Europas beruht vor allem auf den intensiven Handelsbeziehungen. Die EU wird in Indonesien dementsprechend in erster Linie als Wirtschafts- und Währungsunion und nur sekundär als politische Akteurin betrachtet.

Das von Brüssel selbst konstruierte Bild einer wertorientierten und normativen EU-Außenpolitik wird in Indonesien, das seinerseits immer wieder die Bedeutung von »soft power« für seine Außenbeziehungen betont, wahrgenommen und auch positiv bewertet. Die politischen Führungskreise in Jakarta sehen in der Europäischen Union überwiegend einen Partner in dem Bemühen, eine multilaterale – und letztendlich auch

¹ Cornelis P. F. Luhulima/Edward M. L. Panjaitan/Anika Widiana, »EU Images in Indonesia«, in: Natalia Chaban/Martin Holland/Peter Ryan (Hg.), *The EU through the Eyes of Asia*, Bd. 2: *New Cases, New Findings*, New Jersey: World Scientific, 2009, S. 115f.

multipolare – regionale und globale Weltordnung zu errichten.² Sie leiten aus den außenpolitischen Richtwerten der EU eine Interessenkongruenz auf globaler Ebene ab und betrachten die Union daher als strategische Kooperationspartnerin etwa im Rahmen der G20. Indonesiens Wunsch nach »mehr Europa« spiegelt sich auch in seiner Beurteilung des EU-Erweiterungsprozesses wider: Einerseits erhofft sich Jakarta von der Erweiterung eine global aktivere EU, andererseits fürchtet es, dass die Integration weiterer Staaten die Union zu einer introvertierten Politik bewegen könnte, die zu Lasten der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern wie Indonesien gehen würde.³ Insgesamt dominiert in der Elite jedoch eine positive Haltung gegenüber dem Erweiterungsprozess, wohingegen in den Medien und in der breiten Öffentlichkeit EU-interne Angelegenheiten im Vergleich zum außenpolitischen Agieren der Union fast gar nicht thematisiert werden.⁴

Dass es bei der europäisch-indonesischen Zusammenarbeit durchaus Konflikte gibt und die Interessenkongruenz nicht notwendigerweise in konkrete Kooperation mündet, wird der folgende Überblick über einzelne Politikfelder zeigen.

Zunächst ist indes anzumerken, dass die Institutionalisierung der indonesischen EU-Politik in den letzten Jahren vorangeschritten, insgesamt aber noch relativ schwach ausgeprägt ist. Seit 1990 unterhält Indonesien eine diplomatische Vertretung bei der EG/EU in Brüssel, die 2006 mit der Botschaft für Belgien und Luxemburg zu einer Vertretung zusammengefasst wurde. Es gibt also keine eigenständige, ausschließlich der EU zugeordnete diplomatische Mission. Ebenso vergeblich sucht man nach einem offiziellen Regierungspapier, in dem eine EU-Strategie niedergelegt wäre. Dabei hat die Zahl der Dialogforen, Kooperationsprogramme und Projekte zwischen der EU und Indonesien in den letzten Jahren stark zugenommen. Seit einiger Zeit finden jährlich auf Ministerebene Zusammenkünfte statt, die durch regelmäßige Treffen hochrangiger Beamter ergänzt werden.

Relevanz einzelner Politikfelder und Kooperationsmodi

Außen- und Sicherheitspolitik

Indonesien sieht in der Außenpolitik prinzipiell zwei Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit mit der EU: Erstens präsentiert sich das Land der Europäischen Union als einzige stabile muslimische Demokratie in Ostasien und zweitens betont es seine Rolle als Motor des regionalen Integrationsprozesses, der unter dem ASEAN-Vorsitz Indonesiens im Jahr 2011 enger an die globale Politikebene (d.h. G20, UNO, OECD) gekoppelt wurde. In der G20 tritt der Inselstaat seit dem ersten Gipfeltreffen 2008 selbst-

² Paige Johnson Tan, »Navigating a Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy«, in: *Asian Perspective*, 31 (2007) 3, S. 147–181.

³ Indonesian Embassy Brussels, *Indonesia & EU*, <www.embassyofindonesia.eu/content/indonesia-eu> (Zugriff am 18.10.2013).

⁴ Luhulima/Panjaitan/Widiana, »EU Images in Indonesia« [wie Fn. 1], S. 109, 116.

bewusst auf und bringt eigene Initiativen in die Verhandlungen ein – so etwa zur Einrichtung eines Ausgabenunterstützungsfonds für Entwicklungs- und Schwellenländer.⁵

Vor allem die bedeutende sicherheitspolitische Rolle Indonesiens in Südostasien macht das Land nach Auffassung der Führung in Jakarta zu einem potentiellen strategischen Partner der EU in der Region.⁶ Gleichwohl stellt die Außen- und Sicherheitspolitik bislang keinen Schwerpunkt der indonesischen EU-Politik dar, und es sind keine Ansätze auf Seiten Jakartas zu erkennen, dies zu ändern. Das zeigt sich unter anderem im Hinblick auf die von der EU angestrebte Mitgliedschaft im Ostasiengipfel (EAS). Voraussetzung für die Aufnahme in den EAS ist der Beitritt zum südostasiatischen Treaty of Amity and Cooperation (TAC), der die Unterzeichner zu Kooperation und Gewaltverzicht anhält. Auch wenn die ASEAN dem Beitritt der EU zum TAC zugestimmt hat – der Vertragstext wurde eigens geändert, um auch regionalen Organisationen die Unterzeichnung zu ermöglichen⁷ –, hat sich Indonesien bisher zurückhaltend bis skeptisch zu einer EU-Mitgliedschaft im EAS geäußert. Die indonesische Regierung sieht es derzeit als vordringlicher an, den Gipfel in seiner bestehenden Zusammensetzung zu konsolidieren und seine Wirksamkeit zu testen.⁸ Sie ist offenbar darauf bedacht, innerhalb des EAS-Rahmens ein dynamisches Gleichgewicht zu schaffen bzw. zu erhalten, was sich auch daran zeigt, dass Russland und die USA 2011 gleichzeitig aufgenommen wurden. Dieses Gleichgewicht könnte durch einen EU-Beitritt gefährdet werden.

Bei »harten« sicherheitspolitischen Themen wie der militärischen Kooperation setzt man in Indonesien eher auf die Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten – etwa bei der Ausbildung von militärischem Personal, beim Kauf von Rüstungsgütern oder bei deren gemeinsamer Produktion (z.B. mit Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Tschechischen Republik).⁹ Seine traditionell guten militärischen Beziehungen zu Deutschland und Frankreich hat der Inselstaat zuletzt

5 Vgl. Howard Loewen/Hanns Günther Hilpert, *Indonesien als Partner deutscher Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (SWP-Studie 6/2012), S. 17.

6 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, *Public Policy and the Politics of Foreign Affairs – European Union (EU)*, <<http://kemlu.go.id/Pages/IFPDisplay.aspx?Name=RegionalCooperation&IDP=15&P=Regional&l=en>> (Zugriff am 23.10.2013).

7 »Treaty of Amity and Cooperation Amended to Facilitate EU's Accession«, in: *People's Daily Online*, 24.7.2010, <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90856/7079086.html>> (Zugriff am 18.10.2013).

8 Louise Tait, *Making Sense of the Asian Century: Indonesia's ASEAN Priorities in 2011*, Brüssel 2011, S. 4, <www.friendsofeurope.org/Portals/13/Documents/Reports/2011/Policy_Spotlight_ASEAN_Report.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

9 Dewi Fortuna Anwar, »A Journey of Change: Indonesia's Foreign Policy«, in: *Global Asia*, 4 (2009) 3, <<http://globalasia.org/Issue/ArticleDetail/389/a-journey-of-change-indonesias-foreign-policy.html>>; Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, *Ceko. Country Profile*, <www.kemlu.go.id/Pages/IFPDisplay.aspx?Name=BilateralCooperation&IDP=184&P=Bilateral&l=en>, und TAPOL–The Indonesian Human Rights Campaign, »Step Change in UK-Indonesia Military Ties«, *Scoop* (online), 11.2.2007, <www.scoop.co.nz/stories/WO0702/S00166.htm> (Zugriff jeweils am 18.10.2013).

ebenso intensiviert wie die zu Spanien.¹⁰ Weitaus substantieller jedoch ist die sicherheitspolitische Kooperation, die Indonesien mit Partnern außerhalb Europas unterhält, namentlich mit Australien, den USA, Südkorea und einzelnen südostasiatischen Staaten.¹¹ Prinzipiell ist die Regierung Yudhoyono derzeit bestrebt, die Quellen für den Handel mit Rüstungsgütern zu diversifizieren und nicht mehr exklusiv auf traditionelle Verbündete wie die USA und die genannten europäischen Staaten zu setzen.

Eine Nische für sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU bietet sich dennoch: maritime Sicherheit. Indonesien sucht gegenwärtig nach Partnern, mit denen es seine Kapazitäten zum Schutz der Wasserwege ausbauen kann.¹² Auch die EU hat ein Interesse an der Verlässlichkeit dieser wichtigen Handelsrouten. Dass sie mit der Atalanta-Mission vor Somalia ihre Fähigkeit demonstriert hat, Seewege abzuschirmen, dürfte auch in Jakarta bemerkt worden sein.

Ein interessanter Ansatzpunkt für eine zukünftige europäische-indonesische Zusammenarbeit schien vor einigen Jahren das auf indonesische Initiative gegründete Bali Forum on Democracy zu sein. In diesem institutionellen Rahmen wird seit 2008 ein erfolgreicher Dialog über »best practices« in verschiedenen Herrschaftssystemen der Region geführt. Im Jahr 2012 nahmen bereits 80 Repräsentantinnen und Repräsentanten von Staaten und internationalen Organisationen an dem Forum teil, darunter allerdings auch der iranische Präsident Mahmud Ahmadinedschad und Vertreter anderer illiberaler Staaten wie Saudi-Arabien.¹³ Eine sehr offene Auslegung des Demokratiebegriffs und mangelnder Wille zu konkreten Verpflichtungen dürften es der EU schwermachen, hier Anknüpfungspunkte für eine Kooperation auf dem Gebiet der Demokratieförderung zu finden.

Die indonesische Identität als muslimisches Land spielt auf der Ebene der internationalen Diplomatie eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Besonders sichtbar wurde dieser Faktor im Jahr 2008, als Indonesien unter dem Druck weiter Bevölkerungsteile als einziges Mitglied des UN-Sicherheitsrats Sanktionen gegen den Iran ablehnte. Die EU muss auf Seiten Jakartas auch weiterhin mit kulturellen Sensibilitäten rechnen, die es

10 »RI to Boost Military Ties with 3 European States«, in: *The Jakarta Post* (online), 10.9.2011, <www.thejakartapost.com/news/2011/09/10/ri-boost-military-ties-with-3-european-states.html> (Zugriff am 18.10.2013).

11 Siehe unter anderem Rizal Sukma, »Indonesia's Security Outlook, Defence Policy and Regional Cooperation«, in: *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, Tokio: The National Institute for Defense Studies (NIDS), 2010 (NIDS Joint Research Series Nr. 5), S. 3–24, <www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series5/pdf/5-1.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

12 Manuel Schmitz, *The European Union and Indonesia: Problems and Prospects for a Global Partnership*, Brüssel: The European Institute for Asian Studies (EIAS), April 2012 (EIAS Briefing Paper), S. 11, <www.eias.org/documents/EIAS_Briefing_Paper_April_2012_Manuel_Schmitz.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

13 Desi Nurhayati/Novan Iman Santosa, »Yudhoyono Opens Fifth Bali Democracy Forum«, in: *The Jakarta Post* (online), 8.11.2012, <www.thejakartapost.com/news/2012/11/08/leaders-world.html> (Zugriff am 18.10.2013).

unter Umständen schwierig machen werden, in weltpolitischen Fragen gemeinsame Positionen zu finden.

Terrorismus und Innenpolitik

Auch wenn die Regierung in Jakarta bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus in Indonesien in den letzten Jahren durchaus große Erfolge verzeichnen konnte, geht von ihm nach wie vor eine Gefahr für die junge Demokratie aus. Das gilt insbesondere für die Terrorgruppe *Jemaah Islamiyah*, die unter anderem für die Anschläge auf Bali in den Jahren 2002 und 2005 verantwortlich zeichnet. Die indonesische Führung ist daher bei der Terrorbekämpfung an einer Kooperation mit externen Akteuren interessiert. Im Rahmen des PKA sollen in Zusammenarbeit mit der EU nun beispielsweise wirksamere Gesetze gegen die Finanzierung terroristischer Vereinigungen erarbeitet werden. Die EU unterstützt außerdem ein Zentrum, in dem Polizeikräfte in Maßnahmen und Taktiken der Terrorabwehr ausgebildet werden. Insgesamt betrachtet Indonesien jedoch einzelne Staaten als wesentlich kompetentere Partner auf diesem Gebiet als die EU.¹⁴ Kooperationen mit den USA und Australien, die beispielsweise die Anti-Terror-Sondereinheit *Detachment 88* der indonesischen Polizei aufgebaut haben, haben sich als deutlich effizienter und ergiebiger erwiesen.

Die größte Sichtbarkeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit erreichte die EU in Indonesien zweifelsohne mit der von ihr geführten Aceh Monitoring Mission (ACM), die die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der indonesischen Regierung und dem Free Aceh Movement aus dem Jahr 2005 überwachte und deren Mandat im Jahr 2006 endete, nachdem in der einstigen Krisenregion reguläre Wahlen abgehalten werden konnten. Zwar rechnet sich die indonesische Regierung die friedliche Lösung des Konflikts in erster Linie selbst zu, doch hat sie die Einbindung der Union in den Prozess begrüßt.¹⁵ Gegenüber Indonesien ist es der EU mit der Mission durchaus gelungen, sich als Vermittlerin in Konflikten und als außenpolitisch aktive Zivilmacht mit »soft power« zu profilieren.¹⁶

Indonesien hat signalisiert, dass es auch nach der erfolgreichen Beendigung des Aceh-Projekts ein Interesse daran hat, in Kooperation mit externen Partnern gesellschaftliche Konflikte zu entschärfen, die die Stabilität des Staates bedrohen, oder diesen gar vorzubeugen. In Gebieten wie Westtimor, Sulawesi, den Molukken und Kalimantan treten immer wieder soziale und ethnische Spannungen auf, oft mitverursacht durch die lang-

¹⁴ Peter Wennerholm/Erik Brattberg/Mark Rhinard, *The EU as a Counter-Terrorism Actor Abroad: Finding Opportunities, Overcoming Constraints*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), 2010 (EPC Issue Paper Nr. 60), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2194183> (Zugriff am 18.10.2013).

¹⁵ Susilo Bambang Yudhoyono, *How to Succeed in Making Peace: The Aceh Experience*. Lecture before the Paasikivi Society, Helsinki, 12.9.2006, <www.paasikivi-seura.fi/57> (Zugriff am 18.10.2013).

¹⁶ Veeramallah Anjaiah, »Ties between Indonesia, EU Reach Historic High«, in: *The Jakarta Post* (online), 27.12.2006, <www.thejakartapost.com/news/2006/12/27/ties-between-indonesia-eu-reach-historic-high.html> (Zugriff am 18.10.2013).

jährige staatliche Umsiedlungspolitik (*transmigrasi*). Die dadurch ausgelösten Flüchtlingsströme verschärfen die Problematik häufig noch. Die EU hat allerdings ihre seit 2001 laufende Unterstützung bei der Integration von Binnenflüchtlings im Rahmen ihres »Aid to Uprooted People«-Programms im Jahr 2012 auslaufen lassen.¹⁷ Anzeichen für eine weitergehende Zusammenarbeit bei nachhaltiger Bevölkerungspolitik und Konfliktprävention sind derzeit nicht zu erkennen.

Der zivilgesellschaftliche Dialog hat im PKA einen hohen Rang. Jährlich findet ein Menschenrechtsdialog zwischen beiden Seiten statt. Trotz der nach wie vor verbesserungswürdigen Menschenrechtsbilanz Indonesiens zeugt dies von einem Bekenntnis der Regierung zu demokratischen Normen. Als größte muslimisch geprägte Demokratie der Welt sieht sich Jakarta jedoch vor allem beim Thema Islam und interreligiöser Dialog als natürlichen Ansprechpartner für die EU. Die Kommunikation zwischen Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Religionen, namentlich zwischen Islam und Christentum, ist ein Schwerpunkt des im PKA vereinbarten »People to People«-Austauschs. Konkret haben die EU und Indonesien im Jahr 2010 einen Dialog über den Beitrag des Islams zur Bewältigung globaler Herausforderungen ins Leben gerufen.¹⁸ Zudem wird mit einem Projekt der EU die Sicherstellung der Religionsfreiheit in dem Inselstaat gefördert.¹⁹ In Indonesien sieht man in der Förderung des interreligiösen Dialogs nicht zuletzt auch eine Maßnahme zur Prävention religiös motivierter Konflikte und von Terrorismus.

Handel

Der Handel ist aus indonesischer Sicht der Motor in den Beziehungen zur EU. Er hat sich positiv entwickelt, seitdem sich die Wirtschaft Indonesiens von der Asienkrise 1997/98 erholt hat. Das Güterhandelsvolumen belief sich im Jahr 2011 auf 23,5 Milliarden Euro, wobei Indonesien einen Handelsbilanzüberschuss von 8,8 Milliarden Euro verbuchen konnte.²⁰ Die Wirtschaftsbeziehungen sind von einer starken Asymmetrie geprägt: Während der Handel mit Indonesien für die EU nur ein knappes Prozent ihres gesamten Handels ausmacht und damit im Vergleich zu anderen südostasiatischen Ländern schwach ausgeprägt ist, ist die Europäische Union für

¹⁷ Ismira Lutfia, »With Indonesia Now Stable, EU Ends Aid for Displaced«, in: *The Jakarta Globe* (online), 15.5.2012, <www.thejakartaglobe.com/archive/with-indonesia-now-stable-eu-ends-aid-for-displaced> (Zugriff am 22.10.2013).

¹⁸ Matthew MacLachlan, »EU Turns to RI's Muslims for Advice on Democracy«, in: *The Jakarta Post* (online), 1.7.2010, <www.thejakartapost.com/news/2010/07/01/eu-turns-ri%E2%80%99s-muslims-advice-democracy.html> (Zugriff am 18.10.2013).

¹⁹ Delegation of the European Union to Indonesia, Brunei Darussalam and ASEAN, *Empowering Civil Society to Use Non-discrimination Law to Combat Religious Discrimination and Promote Religious Freedom, Project Fiche*, <http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/projects/list_of_projects/253237_en.htm> (Zugriff am 18.10.2013).

²⁰ European Commission, *Indonesia: EU Bilateral Trade and Trade with the World*, 5.7.2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113391.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

Indonesien der viertwichtigste Handelspartner, der zweitgrößte Exportmarkt (nach Japan) und zudem die zweitwichtigste Quelle ausländischer Direktinvestitionen (nach Singapur). Obwohl der relative Anteil der Ausfuhren in die EU am indonesischen Gesamtexport vor allem im Zuge des wachsenden Handels innerhalb der ASEAN seit der Jahrtausendwende abgenommen hat, ist das Interesse am Exportmarkt EU groß.²¹ Indonesien verspricht sich von der Vertiefung der Handelsbeziehungen Impulse für die Modernisierung der eigenen Wirtschaft. Das Land hofft, auf diese Weise die Qualität der heimischen Produktion zu erhöhen, stärker in globale Wertschöpfungsketten eingebunden zu werden und zugleich das eigene Profil als potentieller Exportmarkt und Investitionsziel zu schärfen.²² Der Fokus der wirtschaftlichen Kooperation hat sich daher im neuen Jahrtausend von klassischer Entwicklungszusammenarbeit in bestimmten Sektoren wie Forstwirtschaft oder Reisanbau auf die Förderung von Handel und Investitionen verschoben.

Das zeigt sich auch an der Gründung des EU-Indonesia Business Dialogue im Jahr 2009 und an der Einberufung einer EU-Indonesia Vision Group im darauffolgenden Jahr. Beide Institutionen haben es sich zur Aufgabe gemacht, Maßnahmen zur Intensivierung der Handelsbeziehungen und zur Verbesserung des Investitionsklimas zu erörtern – etwa durch den Abbau von Handelsbeschränkungen und die Harmonisierung von Regulierungen in bestimmten Wirtschaftssektoren.

Die Vision Group empfiehlt in ihrem Abschlussbericht, ein umfassendes wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen (CEPA) auszuarbeiten, in dem auch ein Freihandelsabkommen integriert ist.²³ Der Vorschlag ist nicht zuletzt eine Reaktion auf das Scheitern eines multilateralen Freihandelsabkommens zwischen der EU und ASEAN. Erste Verhandlungen begannen Anfang 2012 und sollten bereits im November desselben Jahres abgeschlossen werden, wurden jedoch zwischenzeitlich unterbrochen. Beide Seiten sind sich nicht einig über den Umfang der Liberalisierungsmaßnahmen. Indonesien weigert sich bislang, seinen Dienstleistungssektor und das öffentliche Auftragswesen zu öffnen. Die Stimmen von Produzierenden aus bestimmten Wirtschaftszweigen des Inselstaats, die mit Blick auf einen erhöhten Wettbewerbsdruck vor negativen Auswirkungen auf die heimische Industrie warnen, haben nach wie vor Gewicht – zumal diese Akteure ohnehin schon mit den Folgen des ambitionierten Freihandelsabkommens zu kämpfen haben, das die ASEAN 2010 mit China abgeschlossen hat. Hinzu kommen Unstimmigkeiten über Zertifizierungsbestimmungen der EU für indonesische Waren, so zum Beispiel für Palmöl und Fischereiprodukte. Auf indonesischer Seite werden diese nichttarifären Handels-

²¹ Indonesian Embassy, Brussels, *Indonesia and the EU Trade: An In-depth Description*, November 2010, <www.embassyofindonesia.eu/content/indonesia-and-eu-trade-depth-description> (Zugriff am 18.10.2013).

²² EU-Indonesia Vision Group, *Invigorating the Indonesia-EU Partnership. Towards a Comprehensive Economic Partnership Agreement*, Jakarta 2011, S. 9, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/july/tradoc_148063.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

²³ Ebd.

beschränkungen als Protektionismus kritisiert. Bei einem Besuch von Präsident Yudhoyono im März 2013 in Berlin sagte die deutsche Regierung zu, sich auf europäischer Ebene für die baldige Aufnahme offizieller Verhandlungen über das CEPA einzusetzen, so dass in dieser Sache möglicherweise ein Durchbruch bevorsteht.

Noch nicht absehbar sind die langfristigen Folgen der globalen und europäischen Krise auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Indonesien. Das Image der EU als Wirtschaftsmacht hat durch die anhaltend bedrohliche Lage im Euroraum ohne Zweifel gelitten; die EU und speziell die Eurozone werden in Indonesien derzeit als Bremser der Weltwirtschaft und als Gefahr für die eigene Ökonomie angesehen, deren beeindruckende Wachstumsraten bislang kaum unter der Krise gelitten haben. Präsident Yudhoyono hat die europäischen Regierungen insofern dazu aufgerufen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Der indonesische Außenminister, Marty Natalegawa, deutete zu Beginn des Jahres 2013 an, dass sein Land als Lehre aus der Krise gezielt neue Märkte erschließen wolle, um die eigene Wirtschaft schockresistent zu machen. Dabei bezog er sich zwar unter anderem auch auf Osteuropa, denn der Handel Indonesiens mit dieser Region nimmt zu.²⁴ Die Eurozone und speziell die Krisenstaaten hingegen müssen wohl einiges an verlorengegangenem Vertrauen wiederherstellen.

Währungspolitik

Lange Zeit jedoch nahm die europäische Währungs- und Schuldenkrise in der politischen Diskussion in Indonesien keinen großen Raum ein. Die wirtschaftliche Verflechtung – insbesondere mit den besonders gefährdeten sogenannten PIIGS-Staaten²⁵ – wurde nicht als so hoch eingeschätzt, dass von einem möglichen Kollaps schwerwiegende Rückwirkungen auf die heimische Wirtschaft befürchtet worden wären. Erst mit der Verschärfung der Krise im Sommer 2011 und der zunehmenden Sensibilisierung der asiatischen Finanzmärkte für die drohende Pleite Griechenlands stieg die Aufmerksamkeit der indonesischen Öffentlichkeit für das Geschehen in der Eurozone. Im September 2011 sah sich die Indonesische Zentralbank gezwungen, auf dem Währungsmarkt zu intervenieren und Dollarreserven zu verkaufen, um eine weitere Abwertung der Rupiah zu vermeiden. Die indonesische Währung hatte deutlich an Wert verloren, nachdem sich die Wachstumsaussichten des Inselstaats infolge des globalen Nachfragerückgangs vorübergehend eingetrübt hatten und Investoren in siche-

²⁴ Marty Natalegawa, »Annual Press Statement«, *Republic of Indonesia, Ministry of Foreign Relations* (online), Jakarta, 4.1.2013, <<http://kemlu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?IDP=791&l=en>> (Zugriff am 18.10.2013).

²⁵ Das sind (nach den Anfangsbuchstaben) Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien.

re Anlagen geflüchtet waren.²⁶ Ein Jahr später beschloss die Zentralbank zudem, chinesische Staatsanleihen zu kaufen, um die Währungsreserven des Landes zu diversifizieren.²⁷ Auch dies kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass das Vertrauen in die europäische Wirtschaft auf indonesischer Seite durch die Krise nachhaltig beschädigt wurde.

Energie- und Klimapolitik

Die EU und Indonesien verfolgen in den internationalen Verhandlungen über die Eindämmung des Klimawandels einerseits prinzipiell ähnliche Ziele. Beide treten für eine deutliche Senkung der CO₂-Emissionen im Rahmen multilateraler Abkommen ein und sind bereit, dabei auch in Vorleistung zu treten. So kündigte Präsident Yudhoyono auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh im Jahr 2009 an, die Emissionen seines Landes bis 2020 um 26 Prozent zu senken. Der Präsident unterstützt zudem das Ziel der EU, im gleichen Zeitraum die eigenen Emissionen um 20 Prozent zu reduzieren. Andererseits nimmt Indonesien nach eigenem Verständnis in den Klimaverhandlungen die Rolle eines Vermittlers zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten ein. Letztere, so hat Yudhoyono betont, müssten bei der Senkung der Emissionen voranschreiten. Erst danach sei es an den Entwicklungsländern, eigene Reduktionsziele zu vereinbaren.²⁸ Die Interessenkongruenz ist auf diesem Feld also durchaus begrenzt.

In Anbetracht des nur langsam fortschreitenden UNFCCC-Prozesses setzt Indonesien auf bilaterale Klimaschutzkooperationen. Mit Norwegen gewann Jakarta zum Beispiel einen Partner für die Finanzierung und technische Durchführung des Umweltschutzprogramms REDD+, das sich gegen Emissionen als Folge von Entwaldung richtet. Es sind vor allem zwei Überlegungen, die Indonesien mit solchen Initiativen verknüpft. Zum einen will das Land Vorbild für andere Schwellen- und Entwicklungsländer sein und zum anderen hofft man, dass bilaterale klimarelevante Abkommen von globalen Regelwerken übernommen werden. Die auf dem letzten UN-Klimagipfel in Cancún beschlossene Aufwertung des bilateralen REDD+-Ansatzes zu einem Instrument des globalen Klimaregimes, das auch von der EU gefördert wird, belegt den zumindest partiellen Erfolg bei der Durchsetzung dieser Strategie.

²⁶ »India, Indonesia Sell \$ as Euro Flu Spreads«, in: *The Financial Express* (online), 15.9.2011, <www.financialexpress.com/news/India-Indonesia-sell-as-Euro-flu-spreads/846694/> (Zugriff am 18.10.2013).

²⁷ Aloysius Uditu, »Bank Indonesia Turns to Chinese Bonds for Diversity«, in: *Jakarta Globe* (online), 27.7.2012, <www.thejakartaglobe.com/business/bank-indonesia-turns-to-chinese-bonds-for-diversity/532917/> (Zugriff am 18.10.2013).

²⁸ Erwida Maulia, »RI Can Play »Significant Role« in Copenhagen: EU«, in: *The Jakarta Post* (online), 15.12.2009, <www.thejakartapost.com/news/2009/12/15/ri-can-play-%E2%80%99significant-role%E2%80%99-copenhagen-eu.html>; Fidelis Satriastanti, »Spell Out Indonesia's Carbon-Cutting Plan, SBY Told«, in: *Jakarta Globe* (online), 28.9.2009, <www.thejakartaglobe.com/home/spell-out-indonesias-carbon-cutting-plan-sby-told/332150/> (Zugriff jeweils am 18.10.2013).

Eine thematisch ähnliche klimapolitische Kooperation zwischen der EU und Indonesien betrifft den Bereich der Forstwirtschaft. 2011 vereinbarten beide Seiten ein Partnerschaftsabkommen (FLEGT-VPA), das die illegale Abholzung bekämpfen soll und der indonesischen Holzwirtschaft ungeachtet der verschärften Einfuhrbedingungen der EU den Zugang zum europäischen Markt sichert. Das FLEGT-VPA wurde von beiden Seiten im September 2013 unterzeichnet. An diesem Beispiel zeigt sich, dass sich Indonesiens Bereitschaft zur Zusammenarbeit in umweltpolitischen Belangen erhöht, wenn sie mit handelspolitischen Interessen verknüpft werden.

In den indonesischen Medien ist der Konflikt um die Zertifizierung der heimischen Palmölprodukte durch die EU ein prominentes Thema. Indonesien, größter Palmölproduzent der Welt, wünscht sich die Anerkennung von aus Palmöl gewonnenem Biodiesel als erneuerbare Energie, um sich den lukrativen europäischen Markt erschließen zu können. Unter den geltenden Bestimmungen gilt diese Art von Biodiesel jedoch nicht als erneuerbare Energie. Im Gegensatz zur EU, wo der Fokus auf der umweltpolitischen Dimension liegt, wird die Angelegenheit in Indonesien eher als handelspolitisches Problem aufgefasst. Dementsprechend glaubt man in den Richtlinien lediglich ein weiteres Indiz für einen versteckten Protektionismus der Union zu erkennen.²⁹

Im PKA wird eine stärkere Kooperation auf dem Gebiet der Energiepolitik angestrebt. Wie diese konkret gestaltet sein soll, ist aber noch unklar. Die indonesische Regierung versucht, den Schwerpunkt der Energiegewinnung des Landes von Öl- auf Gas- und Kohleenergie zu verlagern. Von Unternehmen aus dem EU-Raum erhofft sie sich Unterstützung in Form von Investitionen in die Entwicklung von Gaskraftwerken.³⁰ Bisher haben europäische Firmen jedoch gegen staatseigene indonesische Firmen wie Pertamina und amerikanische Energieriesen wie Chevron und ExxonMobil einen äußerst schweren Stand.³¹

Entwicklung

Auch wenn die klassischen Geber-Nehmer-Strukturen überwunden werden konnten, steht die indonesisch-europäische Kooperation nach wie vor stark im Zeichen der Entwicklungspolitik. Die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit wird in den von der EU und der indonesischen Regierung gemeinsam erarbeiteten Länderstrategiepapieren (CSP)

²⁹ »Palm Oil Companies Hope to Persuade EU to Lower Its Standards for Imports«, in: *Jakarta Globe* (online), 8.5.2011, <www.thejakartaglobe.com/bisindonesia/palm-oil-companies-hope-to-persuade-eu-to-lower-its-standards-for-imports/439879>, und Arti Ekawati, »EU Ambassador to Indonesia and Brunei Defends Lack of Incentives for Palm Oil Fuels«, in: *Jakarta Globe* (online), 13.5.2010, <www.thejakartaglobe.com/business/eu-ambassador-to-indonesia-and-brunei-defends-lack-of-incentives-for-palm-oil-fuels/374791> (Zugriff jeweils am 18.10.2013).

³⁰ »RI's Coal, Gas Power Plants Promising, EU Study Says«, in: *The Jakarta Post* (online), 14.12.2009, <www.thejakartapost.com/news/2009/12/14/ri%E2%80%99s-coal-gas-power-plants-promising-eu-study-says.html> (Zugriff am 18.10.2013).

³¹ Schmitz, *The European Union and Indonesia* [wie Fn. 12], S. 8.

festgelegt. Während in dem Dokument, das für den Zeitraum 2002–2006 galt, die Konsolidierung der jungen indonesischen Demokratie und die Förderung guter Regierungsführung als Schwerpunkte vereinbart wurden, stehen im CSP für die Jahre 2007–2013 Bildung, Handel und Investitionen sowie der Justizsektor im Vordergrund.³² Im Multiannual Indicative Programme (MIP), das die operative Umsetzung des CSP für den Zeitraum 2011–2013 spezifiziert, wurden Projekte mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 200 Millionen Euro vereinbart. Der Löwenanteil davon entfällt auf den Bereich Bildung.³³

Fazit und Ausblick

Trotz der weitreichenden Interessenkongruenz wird die EU auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik in Indonesien derzeit nicht als leistungsstarker Partner wahrgenommen. Die multilaterale Kooperation (EU-ASEAN, ASEM) krankt aus indonesischer Perspektive am mangelnden Interesse der Union und an fehlender Effektivität. Dennoch: Nach Ansicht indonesischer Eliten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft hat die EU hohe Relevanz. Das ist vor allem auf wirtschaftliche Aspekte zurückzuführen. Der Handel gilt als Motor in den Beziehungen zur EU. Ob dies so bleibt, hängt davon ab, wie schnell und wirksam Europa seine Krise überwindet.

Die Unterzeichnung des PKAs zwischen der EU und Indonesien ist Ausdruck einer neuen Dynamik in den Beziehungen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und wann das PKA seine volle Wirkung entfalten kann. Die Zusammenarbeit in der Umweltpolitik ist bereits stark ausgeprägt. Dagegen kann die Kooperation vor allem in Wirtschaftspolitik, Technologie sowie innerer Sicherheit und Terrorismusbekämpfung verbessert werden. Hier ist sie bisher bei weitem nicht so umfangreich, wie im Abkommen vorgesehen. Auf diesen Feldern besteht also noch großer Spielraum für eine Vertiefung der Kooperation. Wenn das volle Potential des PKA ausgeschöpft würde, wäre die Basis für eine strategische Partnerschaft gegeben. In Anbetracht der grundlegenden Übereinstimmung in vielen Politikfeldern stehen die Chancen dafür gut.

Der nächste Schritt in den bilateralen Beziehungen wird in der Tat bereits anvisiert: Die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Catherine Ashton, hat Indonesien im Jahr 2010 in einem Atemzug mit fünf anderen Staaten (Ägypten, Israel, Pakistan, Südkorea und Ukraine) als potentielle »strategische Partner« genannt.³⁴ Seitdem sind allerdings keine Schritte unternommen worden, die dieser Ankündigung hätten Taten folgen lassen. Möglicherweise liegt dies an der beiderseitigen

³² European Community, *Indonesia-European Community Strategy Paper 2007–2013*, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/documents/indonesia_csp_2007-2013_en.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

³³ European Commission, *Multi-Annual Programme for Asia (MIP) 2011–2013*, Brüssel 2010, <http://eeas.europa.eu/asia/rsp/07_13_mtr_annex_en.pdf> (Zugriff am 18.10.2013).

³⁴ Andrew Rettman, »Ashton Designates Six New »Strategic Partners«, *EU Observer* (online), 16.9.2010, <<http://euobserver.com/9/30828>>.

Unsicherheit darüber, wie eine solche »strategische Partnerschaft« aussehen könnte. Das Konzept wird von der EU nicht eindeutig definiert, sondern in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Vorstellungen von den Zielen und der institutionellen Ausgestaltung gefüllt.

Es gibt jedoch durchaus Anhaltspunkte: Als Vorbild für eine zukünftige Zusammenarbeit mit Indonesien könnten die bestehenden »strategischen Partnerschaften« mit den Regionalmächten Südafrika und Mexiko dienen. Auch diese enthalten eine dezidiert weltpolitische Komponente, etwa durch Kooperation in internationalen Politikformaten wie den G20 und den UN. Wenn sich die EU an diesen Modellen orientieren würde, könnte sie der indonesischen Regierung signalisieren, dass sie das Land als globalen Akteur ernst nimmt und gewillt ist, die Kooperation auf die nächste Stufe zu heben.

Japan und die EU: Enttäuschte Erwartungen

Alexandra Sakaki

Generelle Sichtweise auf die EU und Europa

Europa wird von der japanischen Öffentlichkeit mehrheitlich positiv wahrgenommen. Laut Umfrage des Kabinettsbüros¹ empfanden 2012 68 Prozent der Befragten eine Affinität zu den Ländern Europas. Damit lag das Umfrageergebnis für Europa zwar deutlich hinter dem für die USA (85 Prozent), aber vor denen für Japans direkte Nachbarn Südkorea (39 Prozent), China (18 Prozent) und Russland (20 Prozent).² Während der Modernisierungsphase in der Meiji-Zeit (1868–1912) orientierte Japan sich an europäischen Staats- und Gesellschaftsformen. Nach dem Zweiten Weltkrieg überwog wegen der Besatzungszeit und der bilateralen Allianz-Beziehung zwar der amerikanische Einfluss, doch nach wie vor besteht eine gewisse kulturelle Verbindung zu Europa.³ Weiterhin fühlen sich beide den gleichen Werten verpflichtet. Sowohl Japan wie Europa treten für die Wahrung des Friedens und der demokratischen Werte, für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die Grundsätze der Marktwirtschaft ein. Auf globaler Ebene gelten die EU und ihre Mitgliedstaaten deshalb als wichtige Partner und Gleichgesinnte.

Aus japanischer Sicht verfügt die EU allerdings über wenig Einfluss auf die existentiellen Sicherheitsfragen in Ostasien, wie sie sich beispielsweise im Zusammenhang mit Nordkorea oder der Taiwanstraße stellen. Trotz positiver Wahrnehmung stuft daher die Mehrheit der Bürger, einschließlich der politischen Eliten, die außenpolitische Relevanz Europas für ihr Land als eher gering ein.⁴ In außenpolitischen Grundsatzreden von Premier- oder Außenministern der letzten Jahre wird Europa kaum oder gar nicht erwähnt. Stattdessen richtet Japan sein Augenmerk vor allem auf seinen Verbündeten, die USA, und auf die wirtschaftlich dynamischen Nachbarländer, allen voran China und Südkorea.

Wirtschaftspolitisch ist die EU für Japan weit wichtiger als geostrategisch. Im Jahr 2012 exportierte Japan Waren im Wert von 64 Milliarden Euro in die EU, während sich seine Importe von dort auf 55 Milliarden

¹ Das Kabinettsbüro (naikaku-fu) ist eine Behörde im japanischen Kabinett, die neben dem Kabinettssekretariat zur Aufgabe hat, die Arbeit der Ministerien zu koordinieren und politische Initiativen zu entwickeln.

² Cabinet Office Japan, *Gaikō ni kan suru yoron chōsa* [Öffentliche Umfrage zur Außenpolitik], 2012, <www8.cao.go.jp/survey/h24/h24-gaiko/2-1.html> (Zugriff am 29.5.2013).

³ Yutaka Kawashima, *Japanese Foreign Policy at the Crossroads. Challenges and Options for the Twenty-First Century*, Washington, D.C. 2003, S. 128.

⁴ Michito Tsuruoka, »Expectations Deficit« in EU-Japan Relations: Why the Relationship Cannot Flourish«, in: *Current Politics and Economics of Asia*, 17 (2008) 1, S. 107–126 (109); Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 28.2.2012.

Euro belieben.⁵ Damit ist die EU für Japan nach China und den USA drittwichtigster Exportmarkt und nach China zweitwichtigste Importquelle. Bei japanischen Direktinvestitionen nimmt die EU nach den USA Platz zwei ein, gleichzeitig sind die Europäer vor den Amerikanern größte Investoren in Japan.⁶

Kenntnisse über Aufbau, Institutionen und Integrationsgeschichte der EU sind in der japanischen Öffentlichkeit und selbst unter politischen Eliten begrenzt. Während die meisten Bürger mit den einzelnen Mitgliedsstaaten bestimmte Bilder, Personen oder kulturelle Aspekte verbinden, haben sie von der EU als Ganzes nur eine vage Vorstellung und betrachten sie immer noch mehr als Handelsorganisation oder innereuropäisches Versöhnungsprojekt denn als umfassende politische Einheit.⁷ Immerhin beschäftigt sich ein zwar kleiner, doch wachsender Kreis japanischer Wissenschaftler und Diplomaten mit der EU.

Da man sich in Asien in den letzten Jahren jedoch stärker um regionale Integration bemüht, ist das öffentliche Interesse an europäischen Erfahrungen gewachsen. Japan befürwortet multilaterales Vorgehen in der internationalen Politik und erkennt im europäischen Integrationsprozess einen sinnvollen Weg. Für die eigene Region sieht die Mehrheit der Japaner darin allerdings kein unmittelbares Vorbild. Aus der Sicht von Makoto Iokibe, Präsident der National Defense Academy, ist eine umfassende Integration nach europäischem Muster derzeit nicht vorstellbar.⁸ Skeptiker wie er sehen große Hürden in ungelösten regionalen Sicherheitsfragen, historischen Animositäten sowie Souveränitäts- und Nichteinmischungsprinzipien etlicher asiatischer Länder und glauben, dass Asiens multilaterale Kooperation auf bestimmte funktionale Bereiche beschränkt bleiben wird. Der Wissenschaftler Shigeyuki Iwaki meint hingegen, Asien könne von der EU lernen, wie man unterschiedliche Kulturen, Sprachen und nationale Identitäten vereint oder die Führungsfrage im multilateralen Kontext löst.⁹

Entwicklungsphasen der Beziehungen

In den Beziehungen Japans zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und späteren EU lassen sich vier Phasen erkennen. Während der ersten von 1959 bis 1990 beschränkte sich das Verhältnis nahezu ausschließlich auf den wirtschaftlichen Bereich. Dieser Zeitraum kann als Ära der Handels-

⁵ EU Directorate-General for Trade, »Japan«, 23.5.2013, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>> (Zugriff am 30.5.2013).

⁶ OECDStat, eingesehen am 3.6.2013. Ende 2011 lag der Anteil japanischer Direktinvestitionen in die EU gemessen am Gesamtvolumen bei 22,3%, während der europäische Anteil am Direktinvestitionsbestand in Japan 41,7% betrug.

⁷ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

⁸ Makoto Iokibe, *Sengo nihon gaikōshi* [Die diplomatische Geschichte Nachkriegsjapans], Tokio 2006, S. 278.

⁹ Shigeyuki Iwaki, »Nihon – EU kankei no shinten to kaidai: keizai, tsūshō bunya o chūshin ni« [Entwicklungen und Probleme in Japan-EU-Beziehungen: Fokus auf Wirtschafts- und Handelsbereich], in: *Refarensu*, November 2007, S. 1–29 (28).

konflikte bezeichnet werden. Nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1959 war die bilaterale Handelsbilanz zunächst annähernd ausgeglichen. Doch bereits Ende der 1960er Jahre verzeichnete die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein stetig wachsendes Defizit.¹⁰ Das Ungleichgewicht und Japans rasanter wirtschaftlicher Aufstieg sorgten in den 1970er und 1980er Jahren für große bilaterale Spannungen. Beide Seiten kritisierten einander wegen protektionistischer Maßnahmen wie Zölle, Kontingentierung und nichttarifäre Handelshemmnisse. Als bekannt wurde, dass die Japaner 1979 in einem internen Arbeitspapier der EG als »workaholics living in rabbit hutches« beschrieben wurden, erreichten die Beziehungen einen Tiefpunkt.¹¹

Als Reaktion auf die globalen Umbrüche zu Ende des Kalten Kriegs und den damit zusammenhängenden amerikanischen Aufruf an Verbündete, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen, bemühten sich beide Seiten in den 1990er Jahren um ein besseres Verhältnis. Während der zweiten Phase von 1991 bis 2000 intensivierten sie ihre Zusammenarbeit nicht nur im wirtschaftspolitischen Bereich, sondern darüber hinaus in anderen wie dem Klimaschutz. Im Juli 1991 verkündeten Tokio und Brüssel in einer »Gemeinsamen Erklärung« die Absicht, »to inform and consult each other on major international issues, which are of common interest to both parties, be they political, economic, scientific, cultural or other«.¹² Zudem beschlossen Japan und die EG regelmäßige hochrangige Beratungen, wie ein jährliches Gipfeltreffen des europäischen Rats- und Kommissionspräsidenten mit dem japanischen Premierminister sowie ein halbjährliches Treffen auf Außenminister-Ebene. Die Gemeinsame Erklärung schuf damit die Basis für eine breiter angelegte Partnerschaft und kontinuierliche Zusammenarbeit. Noch im selben Jahr führten die Kooperationsbemühungen zu dem gemeinsamen Vorschlag, ein Register der Vereinten Nationen einzurichten, in dem konventionelle Waffen aufgelistet werden sollten.¹³

Auf Grundlage der Gemeinsamen Erklärung von 1991 einigten sich EU und Japan 2001 auf einen gemeinsamen zehnjährigen Aktionsplan mit mehr als 100 Kooperationsfeldern. In dieser dritten Phase sollten konkrete Projekte die Beziehungen festigen. Die Initiative dafür war vom japanischen Außenminister Yohei Kono ausgegangen, der Europa als immer wichtigeren globalen Akteur erkannt hatte.¹⁴ In den folgenden Jahren kooperierten die EU und Japan bei der Förderung eines umfassenden Verbots von Nuklearversuchen, der Friedenskonsolidierung auf dem Westbalkan

¹⁰ Ebd., S. 13.

¹¹ Olena Mykal, *The EU-Japan Security Dialogue: Invisible But Comprehensive*, Amsterdam 2011, S. 53.

¹² Toshiya Hoshino, »A Japanese View on the Global Role of the European Union«, in: Martin Ortega (Hg.), *Global Views on the European Union*, Paris, November 2004 (Chaillot Paper Nr. 72), S. 83–92 (87).

¹³ Mykal, *The EU-Japan Security Dialogue* [wie Fn. 11], S. 78.

¹⁴ Elena Atanassova-Cornelis, »The EU-Japan Strategic Partnership in the 21st Century: Motivations, Constraints and Practice«, in: *Journal of Contemporary European Research*, 6 (2010) 4, S. 478–495 (487).

und der Bekämpfung von Piraterie am Golf von Aden.¹⁵ Dennoch blieb die Zusammenarbeit deutlich hinter den Erwartungen beider Seiten zurück.¹⁶ Kritiker merken an, der Plan umfasse derart viele Themen, dass er kaum mehr als eine »shopping list of unresolved international issues« darstelle, und fordern eine klarer definierte Agenda.¹⁷

Auf dem EU-Japan-Gipfel im Mai 2011 suchten Brüssel und Tokio nach Möglichkeiten, ihren Beziehungen nach Auslaufen des Aktionsplans neuen Schwung zu verleihen. Beide Seiten verständigten sich auf parallele Verhandlungen über ein »tiefgreifende[s] und umfassende[s]« Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie über das Ziel einer »verbindlichen Vereinbarung, welche die Zusammenarbeit auf politischer, globaler und sektoraler Ebene umfassend abdeckt«.¹⁸ Japan drängt auf den Abschluss eines Wirtschaftspartnerschaftsabkommens, mit dem die hohen EU-Einfuhrzölle von 14 Prozent auf Elektronikartikel und 10 Prozent auf Kraftfahrzeuge abgeschafft werden. Hinter dieser Forderung steht die japanische Industrie, die seit Inkrafttreten des Korea-EU-Freihandelsabkommens im Juli 2011 Exporteinbußen aufgrund des koreanischen Wettbewerbsvorteils befürchtet.¹⁹

Die europäische Seite bezweifelt jedoch, dass Japan bereit ist, im Gegenzug nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Vor Aufnahme offizieller Verhandlungen verlangte die EU daher eine Vorstudie (»scoping exercise«), um die Voraussetzungen für ein Abkommen auszuloten. Doch auch die einjährige Vorstudie konnte die Zweifel nicht ausräumen. Im November 2012 erteilten die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission zwar einstimmig das Verhandlungsmandat, bestanden jedoch zugleich auf einer verbindlichen Klausel, die besagt, dass die Gesprächsfortschritte nach einem Jahr zu überprüfen seien.²⁰ Ende März 2013 gaben Japan und die EU offiziell den Start der Verhandlungen bekannt. Aus japanischer Sicht ist ein erfolgreicher Abschluss ausschlaggebend für die weitere Entwicklung der bilateralen Beziehungen.²¹ Diplomatenkreise versprechen sich von dem Abkommen eine intensivere Zusammenarbeit nicht nur im wirtschaftlichen Bereich.

15 Hans Dietmar Schweisgut, »Aktueller Stand der Beziehungen zwischen der EU und Japan«, in: Erich G. Fritz (Hg.), *Zeitenwende in Japan?*, Oberhausen 2011, S. 77–90.

16 Tsuruoka, »Expectations Deficit in EU-Japan Relations« [wie Fn. 4], S. 109; Iokibe, *Sengo nihon gaikōshi* [wie Fn. 8], S. 220; Schweisgut, »Aktueller Stand der Beziehungen zwischen der EU und Japan« [wie Fn. 15].

17 Axel Berkofsky, *The EU and Japan: A Partnership in the Making*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), Februar 2007 (EPC Issue Paper, Nr. 52), S. 10.

18 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Zusammenfassung der Folgenabschätzung über die Handelsbeziehungen EU-Japan*, Brüssel, 18.7.2012, <<http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/pdf/swd/2012/swd-2012-0210-de.pdf>> (Zugriff am 25.5.2013).

19 Alexandra Sakaki, »EU-Japan Free Trade Agreement: An Elusive Goal?«, in: *German Foreign Policy in Focus*, 7.7.2011, <www.deutsche-aussenpolitik.de/index.php?digest/zeige_oped.php?was=64> (Zugriff am 20.3.2012).

20 Radosław Tyszkiewicz, *Towards New Political and Economic Agreements with Japan: Bringing New Dynamism into the Strategic Partnership between the EU and Japan*, Warschau: The Polish Institute of International Affairs, April 2013 (Policy Paper, Nr. 9 [57]), S. 3.

21 Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 28.2.2012; Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

Ein weiterer Streitpunkt ist die europäische Forderung, das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen müsse in Verbindung mit dem politischen Rahmenabkommen eine Aufhebungsklausel enthalten, wie sie in wirtschaftlichen Kooperationsvereinbarungen der EU mit anderen Ländern zu finden ist.²² Die EU behält sich damit das Recht vor, bei einem Verstoß des Partners gegen seine Menschenrechtsverpflichtungen das entsprechende Handelsabkommen aufzuheben. Japan betrachtet diese Forderung als Affront gegen seinen Status als gefestigte Demokratie, die sich seit Jahrzehnten weltweit für die Menschenrechte einsetzt. Demgegenüber besteht die europäische Seite grundsätzlich auf einer Aufhebungsklausel, um schwierige Verhandlungen mit einzelnen Ländern über ihre Einstufung in Menschenrechtsfragen zu umgehen.

Auch wenn sich Japan und die EU auf ein politisches Rahmenabkommen einigen, ist fraglich, ob damit eine klarer definierte Agenda vorläge als im Aktionsplan von 2001. EU-Rahmenabkommen mit anderen gleichgesinnten Partnerländern enthalten lediglich allgemeine Kooperationsziele, aber keine konkreten Vereinbarungen, und laufen daher Gefahr, Absichtserklärungen zu bleiben. Ohne eine darüber hinausgehende Kooperationsinitiative dürfte die politische Zusammenarbeit zwischen EU und Japan auch weiterhin hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben.

Ungenutzte Möglichkeiten der Zusammenarbeit: Japans Sicht

Trotz gemeinsamer Werte und Interessen schöpfen Europa und Japan bisher das Potential ihrer Zusammenarbeit nicht aus, wofür japanische Entscheidungsträger eine Reihe von Gründen nennen.²³ So erschwert die geographische Distanz Politikern und Diplomaten den regelmäßigen persönlichen Austausch.²⁴ Weitere Hindernisse machen Japans Eliten auf jeweils einer der beiden Seiten aus. In der EU vermischen sie ein politisches Gesamtkonzept einschließlich klar definierter Ziele für die asiatische Region. Sie bemängeln, dass Europa vorwiegend wirtschaftliche Interessen verfolgt und sich entsprechend auf China konzentriert.²⁵ Die EU unterschätze das globale Gewicht Japans. Michito Tsuruoka vom National Institute for Defense Studies beobachtet: »Ironically, Japan is such a natural partner for both North America and Europe that it is too often taken for granted, and as a result, gets less attention than it should.«²⁶

²² Beispielsweise enthält das Abkommen zwischen Korea und der EU eine solche Aufhebungsklausel.

²³ Toshiro Tanaka, *Stagnation and Integration in Europe*, 28.9.2010 (AJISS-Commentary, Nr. 101), <www.jiia.or.jp/en_commentary/pdf/AJISS-Commentary101.pdf> (Zugriff am 20.3.2012); Dirk Nabers, »Ohne Probleme, ohne Substanz? Die »strategische Partnerschaft« zwischen der EU und Japan«, in: Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«*, Baden-Baden 2009, S. 128–149.

²⁴ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

²⁵ Berkofsky, *The EU and Japan: A Partnership in the Making* [wie Fn. 17], S. 7.

²⁶ Michito Tsuruoka, *Linking Japan and the Transatlantic Community in the Age of Asia's Rise*, Washington, D.C.: German Marshall Fund of the US, 28.9.2009 (Policy Brief), S. 2, <www.gmfus.org>

Auf der eigenen Seite erkennen japanische Diplomaten in der besonders dem Allianzpartner USA, aber auch den Nachbarländern eingeräumten Vorrangstellung ein Haupthindernis für engere Beziehungen. Japans und Europas geringes Interesse aneinander hat zur Folge, dass man sich nur wenig mit der jeweils anderen Seite auseinandersetzt. Ein weiteres Problem besteht darin, dass es immer wieder neue Ansprechpartner gibt: Seit 1990 erlebte Japan 15 Premierminister- und 23 Außenminister-Wechsel. Während der kurzen Amtsperioden bleibt kaum Zeit, Vertrauensbeziehungen zwischen den politischen Eliten aufzubauen oder umfassende außenpolitische Initiativen zu ergreifen.²⁷ Da in Japan zudem an vielen Tagen im Jahr Parlamentssitzungen stattfinden, können Politiker nur wenige Auslandsreisen unternehmen.²⁸

Wahrnehmung der EU als Akteur

Trotz fortschreitender Integration misst Japan den Beziehungen zu einzelnen Staaten Europas weiterhin mehr Bedeutung bei als der EU als Ganzes, unter anderem weil die Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern in der Regel schneller und unkomplizierter verläuft.²⁹ Zudem wird die EU oft nicht als kohärenter Akteur erlebt. Wenn unter den EU-Staaten Uneinigkeit herrscht, setzen sich nach Japans Beobachtung meist Schwergewichte wie Deutschland und Frankreich durch. Als Mitglieder der G8 sind Länder wie Deutschland, Italien, Großbritannien und Frankreich für Tokio maßgeblich. Letztere zwei sind überdies ständige Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.³⁰ Die Eurokrise hat den Eindruck einer Dominanz großer EU-Staaten, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, weiter verstärkt.

Dennoch verlagert Japan in den letzten Jahren seine Aufmerksamkeit von den Mitgliedstaaten nach Brüssel. 2004 restrukturierte das japanische Außenministerium seine Europa-Abteilung, um sich für eine umfassende Politik gegenüber Europa bzw. der EU zu rüsten. Die Politikwissenschaftlerin Takako Ueta erkennt darin Japans Reaktion auf die gestiegene Bedeutung der EU in der internationalen Politik.³¹ Nach wie vor wird jedoch den

gmfus.org/archives/linking-japan-and-the-transatlantic-community-in-the-age-of-asias-rise/
(Zugriff am 29.3.2012).

²⁷ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

²⁸ Ebd. Zwar ist die reguläre Sitzungsperiode auf 150 Tage pro Jahr festgelegt, doch wird sie regelmäßig durch Verlängerungen ausgedehnt. Nach der Erdbebenkatastrophe vom 11. März 2011 traf das Parlament in jenem Jahr sogar an 289 Tagen zusammen, nach Ansicht der *Asahi*-Zeitung nahezu eine »ganzjährige Parlamentssitzung«. Siehe »Kokkai kaiki saichō no 289 nichi – shinsai nado de hobo tsūnen ni« [Längste Parlamentssitzungsdauer mit 289 Tagen – Fast ganzjährig durch Erdbeben und anderes], in: *Asahi Shimbun*, 19.10.2011.

²⁹ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

³⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2011*, Tokio 2011, S. 13.

³¹ Takako Ueta, »Evolution of Japan-Europe Relations since the End of the Cold War«, in: Takako Ueta/Eric Remacle (Hg.), *Japan and Enlarged Europe. Partners in Global Governance*, Brüssel 2005, S. 19–33 (20).

für die USA und Asien zuständigen Referaten weit mehr Beachtung zuteil als der Europa-Abteilung.³²

Der Lissabonner Vertrag und die damit verbundenen Veränderungen in der EU wurden in Japan mit vorsichtigem Optimismus aufgenommen. Die großen Tageszeitungen wie *Asahi*, *Yomiuri* oder *Mainichi* erinnerten an frühere Schwierigkeiten der EU, mit einer Stimme zu sprechen, wie zum Beispiel beim Scheitern des Verfassungsvertrags von 2004.³³ Andererseits äußerten sie die Hoffnung, mit der Schaffung eines ständigen Ratspräsidenten sowie der Gründung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes würde gemeinschaftliches Handeln erleichtert. Sofern es der EU künftig gelingt, bei außenpolitischen Entscheidungen schnell einen Konsens zu erzielen, schloss Japans größte Tageszeitung, die *Yomiuri*, nicht aus, dass die EU sich zu einer Macht entwickeln könnte, »die sich mit den USA oder dem aufstrebenden China und Indien messen kann«.³⁴

In Japan gilt die EU vor allem in zwei Bereichen als ernstzunehmender globaler Akteur:³⁵ Zum einen besitzt sie durch Gemeinschaftswährung und großen Binnenmarkt internationales Gewicht in Wirtschaft und Handel. Die europäische Finanzkrise hat an dieser Einschätzung nichts grundlegend verändert. Vielmehr unterstreicht die Krise, wie wichtig die EU für ein global stabiles Wirtschafts- und Finanzsystem ist. Zum anderen müssen Handelspartner EU-Regelungen und -Standards berücksichtigen, insbesondere im wirtschaftlichen und ökologischen Bereich. So müssen sich japanische Firmen beispielsweise an die kartellrechtlichen Vorschriften und die Chemikalienverordnung der EU halten.³⁶ Vorausgesetzt, es herrscht Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, sehen Japans politische Eliten die EU auch als wesentliche meinungsbildende Kraft bei internationalen Verhandlungen, etwa im Kontext der Vereinten Nationen oder der Welt handelsorganisation.³⁷

Die strategische Bedeutung der EU für Japan und das sonstige Asien wird als eher gering eingestuft, da Brüssel in fast allen sicherheitspolitischen Fragen nur als Beobachter auftritt. Allerdings befürchten Tokios Diplomaten nachteilige Initiativen der EU, da ihr weitgehend das Verständnis für die strategischen und geopolitischen Probleme Ostasiens fehle. So löste 2004–2005 die Debatte über eine mögliche Aufhebung des gegen China verhängten EU-Waffenembargos Bestürzung in Tokio aus. Ohne die stra-

32 Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012. Genaue Zahlen zur Größe einzelner Referate gibt das japanische Außenministerium nicht bekannt.

33 »Airurando jōyaku hijun de EU tōgō ni hazumi« [Antrieb für Integration der EU durch irische Vertragsratifizierung], in: *Yomiuri Shimbun*, 5.10.2009; »EU shin jōyaku daiōshū he no aratana uneri« [Neuer EU-Vertrag – Neue Bewegung hin zum großen Europa], in: *Asahi Shimbun*, 6.10.2009; »Risubon jōzaku sōdaina ›jikken‹ ga susunda« [Grandioses ›Experiment‹ schreitet mit Lissabonner Vertrag voran], in: *Mainichi Shimbun*, 4.10.2009.

34 »Airurando jōyaku hijun de EU tōgō ni hazumi« [wie Fn. 33].

35 Eijiro Fukui, »EU Ninshiki kenkyū ni kan suru ichikōsatsu: Nihon no erito chōsa o jirei toshite« [Überlegungen zur Forschung über das EU-Verständnis: Das Beispiel einer Umfrage unter japanischen Eliten], in: *Nihon EU gakkai nenpō*, (April 2008) 28, S. 113–131 (123f).

36 Iwaki, »Nihon – EU kankei noshinten to kaidai« [wie Fn. 9], S. 27.

37 Fukui, »EU Ninshiki kenkyū ni kan suru ichikōsatsu« [wie Fn. 35].

tegischen Auswirkungen für Asien zu bedenken, schien die EU blindlings ihre wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen. Doch Tokio und Washington protestierten erfolgreich gegen ein Ende des EU-Waffenembargos.³⁸

Auf japanische Forderung hin wurde im September 2005 ein strategischer Dialog mit Brüssel ins Leben gerufen, um ostasiatische Sicherheitsfragen zu erörtern. Allerdings attestiert Tokio auch nach Einführung des regelmäßigen Dialogs den Europäern fehlendes Verständnis für Asien. Während Europa beispielsweise das iranische Atomprogramm mit Besorgnis verfolgt, löst das nordkoreanische weit geringere Reaktionen aus, obwohl Pyöngyangs Nukleartests 2006, 2009 und 2013 auf einen höheren Entwicklungsstand hindeuten.³⁹ Von mangelnder Weitsicht zeugt nach japanischer Auffassung auch die Debatte über taktische Nuklearwaffen in Europa. Forderungen nach Abzug russischer Waffen aus westlichen Gebieten lassen häufig außer Acht, dass dies bloß eine Verlagerung nach Osten und damit eine Destabilisierung Asiens zur Folge haben könnte.⁴⁰ Im März 2013 empörte sich Tokio heftig, als Frankreich den Verkauf von Helikopter-Landesystemen an China bekanntgab. Diese Systeme fallen nicht unter das bestehende EU-Waffenembargo und steigern aus japanischer Sicht Chinas militärische Fähigkeit, seinen territorialen Anspruch gegenüber Japan im maritimen Raum, konkret auf die Senkaku-/Diaoyutai-Inseln, geltend zu machen.⁴¹

Bei fast allen globalen Fragen gilt die EU für Tokio als wichtiger Partner, sei es bei Finanzmarktstabilität, Klimawandel, Terrorismus, Energiesicherheit oder der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.⁴² Das breite Kooperationsinteresse spiegelte sich bereits in vergangenen Abkommen und Erklärungen wie dem Aktionsplan von 2001 wider. In den letzten Jahren wird besonders auf zwei Gebieten engere Zusammenarbeit mit der EU angestrebt. Zum einen wünschen japanische Diplomaten bessere Abstimmung über Zielsetzungen und Strategien gegenüber den wirtschaftlich dynamischen Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien. Insbesondere im Hinblick auf die militärische Modernisierung Chinas wollen

38 Atanassova-Cornelis, »The EU-Japan Strategic Partnership in the 21st Century« [wie Fn. 14], S. 485; Nicola Casarini, »What Role for the European Union in Asia? An Analysis of the EU's Asia Strategy and the Growing Significance of EU-China Relations«, in: *Current Politics and Economics of Asia*, 17 (2008) 1, S. 59–82 (73).

39 Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

40 Carl Bildt/Radek Sikorski, »Next, the Tactical Nukes«, in: *New York Times*, 1.2.2010, <www.nytimes.com/2010/02/02/opinion/02iht-edbildt.html?_r=1> (Zugriff am 20.3.2012); Kai Schulze, *Report of the Symposium »Japanese-German Dialogue on Security: Perspectives of East Asian Regional Security«*, 6.12.2011, <www.boell.de/downloads/Bericht_Deutsch-Jap_Symposium-englisch.pdf> (Zugriff am 20.3.2012).

41 Nanae Kurashige, »Japan Fears French Copter Device May Aid China's Senkakus Campaign«, in: *Asahi Shimbun*, 18.3.2013, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201303180096> (Zugriff am 31.5.2013).

42 Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Nichi-EU kankei* [Die Beziehungen zwischen Japan und der EU], 2011, <www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/pdfs/index-kankei2.pdf> (Zugriff am 20.3.2012); Taro Aso, *A Japan-Europe Partnership to Surmount Global Challenges, Policy Speech*, 5.5.2009, <www.mofa.go.jp/region/europe/speech0905.html> (Zugriff am 20.3.2012).

sie mehr Koordination in Fragen der Rüstungskontrolle erreichen.⁴³ In diesem Zusammenhang äußern einige japanische Wissenschaftler die Hoffnung, die EU könne in Asien und der Welt gemeinsam mit Japan künftig stärker als normative Macht auftreten, die sich für internationales Recht und Multilateralismus einsetzt.⁴⁴

Zum anderen möchte Japan mit Europa beim zivilen Krisenmanagement intensiver kooperieren, etwa beim Aufbau der Polizei und des Justizsystems in Afghanistan. Erstmals äußerte Tokio beim Japan-EU-Gipfel im April 2010 die Absicht, künftig an derartigen EU-Missionen teilzunehmen.⁴⁵ Mit solchem Engagement möchte es mehr globale Verantwortung übernehmen. Da Japan sich aufgrund seiner Verfassung nur sehr eingeschränkt militärisch betätigen kann, bieten EU-Missionen mit ihrem Schwerpunkt auf zivilen Aspekten eine willkommene Möglichkeit, sich zu beteiligen.⁴⁶ Für eine Teilnahme an EU-Missionen spricht zudem, dass immer mehr Friedensmissionen von regionalen Organisationen wie der EU, Nato oder der African Union durchgeführt werden.⁴⁷ Weiterhin beobachtet Ai Yoshii vom japanischen Kabinettsbüro, dass EU-Missionen vergleichsweise schnell zustande kommen und meist hohe Akzeptanz in den Zielländern finden.⁴⁸

Einzelne Politikfelder

Handels- und Wirtschaftspolitik: In diesem Feld gilt die EU für Japan als globaler Partner mit großem Binnenmarkt und entsprechend großer Verhandlungsmacht in internationalen Foren. Tokio verfolgt gegenüber Brüssel zwei Ziele. Zum einen sucht es sich mit der EU als Partner für diskriminierungsfreien Multilateralismus im Welthandel einzusetzen.⁴⁹ Tatsächlich stimmen sich beide Seiten seit Verabschiedung der Gemeinsamen Erklärung von 1991 im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eng

⁴³ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 28.2.2012.

⁴⁴ Takako Ueta, *EU Policy towards Asia and the Pacific: A View from Japan*, San Domenico di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), März 2013 (European University Institute Working Paper RSCAS, 2013/15); Yuichi Hosoya, »The Evolution of the EU-Japan Relationship: Towards a ›Normative Partnership?«, in: *Japan Forum*, 24 (2012) 3, S. 317–337.

⁴⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *19th Japan-EU Summit Tokyo: Joint Press Statement*, 28.4.2010, <www.mofa.go.jp/region/europe/eu/summit/joint1004.html> (Zugriff am 2.3.2012).

⁴⁶ Michito Tsuruoka, »Nichi-ō anzen hoshō kyōryoku: NATO to EU o dono yō ni ›tsukauka« [Japan-EU-Kooperation: Wie Nato und EU ›genutzt‹ werden können], in: *Bōei kenkyūjo kiyō*, 13 (2010) 1, S. 31–56 (51).

⁴⁷ Ebd., S. 39.

⁴⁸ Ai Yoshii, »Kokusai heiwa kyōryoku bunya ni okeru Nichi-EU kyōryoku: EU Hikaimeikoku ni yoru ESDP misshon yōin haken no igi« [Die Japan-EU-Kooperation im Bereich der internationalen Friedenskooperation: Die Bedeutung der Entsendung von Personal durch Nicht-EU-Mitgliedstaaten bei ESDP-Missionen], in: *Gaimushō chōsa geppo*, (2009) 4, S. 67–87 (83).

⁴⁹ Hanns Günther Hilpert, »Japans Handelspolitik am Scheideweg«, in: Fritz (Hg.), *Zeitenwende in Japan?* [wie Fn. 15], S. 61–75.

ab.⁵⁰ Im März 2012 reichten die EU, Japan und die Vereinigten Staaten gemeinsam Beschwerde bei der WTO ein und warfen China unfaire Restriktionen gegen den Export Seltener Erden vor.⁵¹ Weil für Japan die Aufrechterhaltung eines freien Welthandels oberste Priorität hat, wirbt es gemeinsam mit der EU dafür, die Doha-Entwicklungsrunde der WTO wiederzubeleben.

Zweitens ist Japan daran interessiert, die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU zu stärken. Wie erwähnt hofft Japan auf den Ausbau des bilateralen Handels durch Abschluss eines Wirtschaftspartnerschaftsabkommens. Europäische Kritik an der Abschottung des japanischen Marktes durch nichttarifäre Handelshemmnisse stößt in Tokio auf wenig Verständnis. Entscheidungsträger argumentieren, dass europäische Unternehmen in Japan nur deswegen einen so geringen Marktanteil erreichen, weil ihre Produkte vor allem auf das Luxus-Segment abzielen.

Währungs- und Finanzpolitik: Mit Einführung des Euro 1999 stieg Japans Interesse an einer trilateralen Zusammenarbeit mit der EU und den USA in Währungs- und Finanzfragen.⁵² Beide, Tokio und Brüssel, legen großes Gewicht auf ein stabiles internationales Finanzsystem. Deshalb zählt Japan zu den größten Investoren der im Juni 2010 gegründeten Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die überschuldeten Mitgliedern der Eurozone helfen soll, Staatspleiten mit ihren negativen Folgen für die Gemeinschaftswährung abzuwenden. Ende 2012 verfügte Japan über Anleihen der EFSF mit einem Gesamtvolumen von rund 7 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anteil von knapp 7 Prozent aller ausgegebenen Schuldpapiere des Fonds.⁵³ Japan unterstützt auch den im Oktober 2012 in Kraft gesetzten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der den vorläufigen EFSF als Rettungsfonds ablöst. Bei der ersten Bond-Auktion des ESM im Januar 2013 erwarb Japan gut 10 Prozent der ausgegebenen Anleihen.⁵⁴ Zudem beteiligt sich Tokio im Rahmen des Internationalen Währungsfonds an der Euro-Rettung. Daran lässt sich gut ablesen, wie bedeutsam ein stabiler Euro für japanische Entscheidungsträger ist.

Mit Sorge beobachten Tokios politische Eliten, dass der chinesische Renminbi in der internationalen Finanzpolitik an Boden gewinnt, und fürch-

⁵⁰ Paul Kevenhörster/Howard Loewen, »Japan und die EU«, in: Hans-Georg Ehrhart et al. (Hg.), *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik*, Wiesbaden 2007, S. 214–223 (219).

⁵¹ Moritz Koch, »Gegen das Rohstoff-Monopol. USA, EU und Japan wollen China zur Lockerung der Exportschranken für Seltene Erden zwingen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.3.2012.

⁵² Michael Reiterer, *The Decade of Japan-EU Cooperation and EU Enlargement: A New Challenge*, 12.6.2003, <www.euinjapan.jp/en/media/speech/speech2003/20030612/010000/> (Zugriff am 26.9.2013).

⁵³ »Japan will bei erster ESM-Anleihenauktion zugreifen«, *Reuters*, 8.1.2013, <<http://de.reuters.com/article/topNews/idDEBEE90700U20130108>> (Zugriff am 30.5.2013).

⁵⁴ Mayumi Otsuna, »Japan Said to Have Bought 10.3 Percent of ESM Bonds in January«, *Bloomberg*, 1.2.2013, <www.bloomberg.com/news/2013-02-01/japan-said-to-have-bought-10-3-percent-of-esm-bonds-in-january.html> (Zugriff am 30.5.2013).

ten um den Status des japanischen Yen als asiatische Leitwährung. Im Streit zwischen den USA und China über die unausgewogene Handelsbilanz steht Japan auf Seiten des Allianzpartners und fordert von Peking freie Wechselkurse und die damit verbundene Aufwertung des Renminbi.⁵⁵ Tokio tritt zwar, ebenso wie Brüssel, für weltweit freie Wechselkurspolitik ein, doch im Widerspruch dazu versuchte es erst kürzlich wieder, seine Exportwirtschaft durch Devisenmarktinterventionen zu stützen.⁵⁶

Eine Finanztransaktionssteuer, wie derzeit von der EU diskutiert, lehnt Japan ab, solange sich asiatische Länder mit bedeutenden Finanzzentren wie Singapur nicht daran beteiligen.

Energie, Umwelt und Klimaschutz: Da japanische Vorstellungen in Sachen Energie, Umwelt und Klimaschutz näher an europäischen liegen als an amerikanischen, ist die EU für Japan ein interessanter Gesprächspartner. Beispielsweise haben Tokio und Brüssel ehrgeizige Pläne für die Reduktion von Treibhausgasemissionen vorgelegt, während Washington sich gegen verbindliche Ziele wehrt. Seit 1992 stimmten Tokio und Brüssel durch hochrangigen Austausch ihre Positionen zum Klimaschutz eng ab und trugen so zur erfolgreichen Verhandlung und Ratifizierung des Kyoto-Protokolls von 1997 bei.⁵⁷ In den letzten Jahren haben sich beide Partner für ein internationales Folgeprotokoll engagiert und verlangt, dass sich weitere Staaten verpflichten, ihre CO₂-Emissionen erheblich zu senken.⁵⁸ Darüber hinaus fördern beide die Entwicklung eines satellitengestützten Systems, mit dem der globale Klimawandel überwacht werden soll.⁵⁹

Allerdings setzte Tokio sich in den vergangenen Jahren nicht gleichbleibend konsequent für die Umwelt- und Klimapolitik ein. Bei Regierungsübernahme 2009 kündigte die Demokratische Partei Japans (DPJ) zwar eine ambitioniertere Klimapolitik an, doch wich sie unter Einfluss verschiedener Interessengruppen immer mehr von ihrer Position ab.⁶⁰ So verschob die Regierung etwa die für Dezember 2010 geplante Entscheidung über die Einführung eines nationalen Emissionshandels auf unbestimmte Zeit.⁶¹ Überdies hat Tokio die von der EU beschlossene CO₂-Abgabe für die Luft-

⁵⁵ Mure Dickie/Lindsay Whipp/Christian Oliver, »Japan Warns China on Currency Policy«, in: *Financial Times*, 13.10.2010, <www.ft.com/intl/cms/s/0/c8217db6-d6cf-11df-98a9-00144feabdc0.html#axzz1qF4zOosq> (Zugriff am 20.3.2012).

⁵⁶ »Japan Takes Measures to Stem Yen's Appreciation«, *Xinhua News*, 4.8.2011, <http://news.xinhuanet.com/english2010/business/2011-08/04/c_131028472.htm> (Zugriff am 15.3.2012).

⁵⁷ Mykal, *The EU-Japan Security Dialogue: Invisible But Comprehensive* [wie Fn. 11], S. 136.

⁵⁸ Kenji Hiramatsu, *COP 17 and Japan's Contribution*, 30.1.2012 (AJISS-Commentary, Nr. 141), <www.jiia.or.jp/en_commentary/201201/30-1.html> (Zugriff am 15.3.2012).

⁵⁹ Mykal, *The EU-Japan Security Dialogue* [wie Fn. 11], S. 150.

⁶⁰ Kerstin Lukner/Alexandra Sakaki, »Blockade durch Misstrauen«, in: *Welttrends*, 80 (September/Oktober 2011), S. 49–58 (53).

⁶¹ Risa Maeda, »Japan Shelves Carbon Emissions Trading Scheme«, *Reuters*, 28.12.2010, <www.reuters.com/article/2010/12/28/us-climate-japan-idUSTRE6BR06120101228> (Zugriff am 10.2.2012).

fahrt als unilateralen Schritt kritisiert.⁶² Grundsätzlich befürwortet Japan aber multilaterale Verhandlungen über eine Neugestaltung des globalen Emissionshandels. Im November 2011 warb Premierminister Yoshihiko Noda auf dem East Asian Summit um Unterstützung für diese Position.⁶³

Seit der nuklearen Katastrophe im Kernkraftwerk Fukushima wird in Japan öffentlich über einen neuen Energiemix und den Verzicht auf Atomenergie debattiert. In Energiefragen gilt Europa als wertvoller Dialogpartner. Allerdings konzentriert sich das Interesse auf einzelne EU-Mitgliedsländer wie Deutschland oder die Niederlande, die die Nutzung alternativer Energie bereits weit vorangetrieben haben.⁶⁴

Außen- und Sicherheitspolitik: In der Außen- und Sicherheitspolitik ist Japan vor allem an Kooperation mit der EU bei der Bewältigung nicht-traditioneller und transnationaler Sicherheitsprobleme interessiert. Hierzu zählen Piraterie, Umweltzerstörung, Krankheiten und Epidemien, Ressourcenabhängigkeit oder Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Durch die Zusammenarbeit strebt Japan mehr globales Engagement insbesondere im zivilen Krisenmanagement an. Bei den traditionellen Sicherheitsfragen in Asien sind Japans Erwartungen an Brüssel aufgrund bisheriger Erfahrungen gering.

Fazit

Japans Wahrnehmung der EU als Akteur ist uneinheitlich. Einerseits werden Integrationsfortschritte beobachtet, andererseits widersprüchliches Auftreten der Mitgliedstaaten auf internationaler Bühne. Vor allem aber vermisst Japan bei der EU klar definierte Ziele und Prioritäten für die asiatische Sicherheitspolitik. Um in Japan als globale Autorität wahrgenommen zu werden, müsste die EU eine umfassende und kohärente Sicherheitspolitik für die asiatische Region konzipieren und Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten dafür ausloten. Die internationalen Einsätze der EU bieten sich aufgrund ihrer vorwiegend zivilen Ausrichtung für die Zusammenarbeit mit Japan an. Wegen der engen US-Bindung strebt Japan mit der EU eine komplementäre, also zusätzliche Bereiche einschließende Kooperation ohne antiamerikanische Zielsetzungen an.

Richtungsweisend für die weitere Entwicklung der Beziehungen wird sein, wie die derzeitigen Verhandlungen über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verlaufen. Wollen Japan und die EU ihr Kooperationspotential als Partner mit ähnlichen Wertvorstellungen ausschöpfen, müssen sie einander mehr Beachtung schenken und konkrete Projekte realisieren.

⁶² Alex Morales/Ewa Krukowska, »China, Japan Clash with EU over Aviation CO₂ Curbs at Summit«, *Bloomberg*, 30.11.2011, <www.bloomberg.com/news/2011-11-30/china-japan-clash-with-eu-over-aviation-co2-curbs-at-summit-1.html> (Zugriff am 10.2.2012).

⁶³ »Boost for Japan's CO₂ Trading Plan«, in: *Yomiuri Shimbun*, 17.11.2011, <www.yomiuri.co.jp/dy/national/T111116006068.htm> (Zugriff am 15.2.2012).

⁶⁴ Mitarbeiter des japanischen Außenministeriums, Interview, 27.2.2012.

Russland und die EU: Ambivalenz setzt der Zusammenarbeit Grenzen

Susan Stewart

Russlands Haltung: Tiefgreifende Ambivalenz

Russlands Haltung gegenüber der EU ist von einer grundsätzlichen Ambivalenz gekennzeichnet. Sie rührt daher, dass Russland seit Jahrhunderten mit seiner nationalen Identität hadert. Auf der einen Seite sind die meisten Vertreter der heutigen russischen Elite davon überzeugt, dass Russland ein europäisches Land ist. Auf der anderen Seite liefern Faktoren wie die Größe Russlands, seine geographische Lage zwischen Europa und Asien, seine komplexe Geschichte und sein Ressourcenreichtum Argumente dafür, dass Russland eine besondere, nicht rein europäische Rolle zu spielen hat. Dies fördert eine Unsicherheit, die Russland zwischen einer europäischen und einer eurasischen Identität schweben lässt.

Aber auch unter denen, die ein europäisches Russland befürworten, herrscht Uneinigkeit darüber, welche Stellung dem Land in Europa gebührt. Die genannten Merkmale lassen es nach Meinung der russischen wirtschaftlichen und politischen Elite nicht zu, dass Russland den Part eines »gewöhnlichen europäischen Staates« wie Deutschland oder Frankreich übernimmt. Vielmehr müsse es als Großmacht eine herausragende gestaltende und bestimmende Funktion ausüben. Doch wie soll sich Russland dann im Hinblick auf die EU einordnen? Selbst wenn die Union sich einem russischen Beitritt öffnete, wäre diese Variante für Russland unbefriedigend, denn das hieße, dass Russland sich einem existierenden Modell anschliesse und darin nur ein Land unter vielen wäre.¹ Weil aber das heutige »Europa« oft mit der EU gleichgesetzt wird, findet die russische Elite keinen Platz für Russland im europäischen Gefüge. Russland kann und will nicht der EU beitreten, andererseits blieben die Versuche weitgehend erfolglos, einen europäischen Gegenpol zu schaffen.² Wenn Russland also ein europäisches Land ist, was bedeutet das konkret? Diese Frage wurde bislang weder von der russischen Elite noch von der Gesellschaft beantwortet.

¹ Der damals regierungsnaher Berater Gleb Pavlovsky klagte: »Everywhere we Russians are expected to *support* something without participating in *creating* it.« (Gleb Pavlovsky, »Afterword: How the West Misunderstands Russia«, in: Ivan Krastev/Mark Leonard/Andrew Wilson [Hg.], *What Does Russia Think?*, London: European Council on Foreign Relations, September 2009, S. 73–78 [75], Hervorhebung im Original).

² Es ist nicht anzunehmen, dass die seit 2010 existierende Zollunion und die für 2015 geplante Eurasische Wirtschaftsunion Ausnahmen von dieser Regel darstellen werden. Siehe z.B. Agata Wierzbowska-Miazga, *The Customs Union Summit: Crisis instead of Success*, Warschau: Centre for Eastern Studies (OSW), 30.10.2013, <www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2013-10-30/customs-union-summit-crisis-instead-success> (Zugriff am 1.11.2013).

Solche Schwierigkeiten mit der Identitätsfindung beeinflussen die russische Sicht auf die EU.³ Große Teile der russischen Elite glauben, die Union habe den europäischen Raum sozusagen besetzt, ohne Russland dabei zu berücksichtigen. Zwar sieht Russland die EU in mancher Hinsicht als Partner, aber auch als Konkurrenten an. Der Wettstreit wird vor allem in der gemeinsamen Nachbarschaft der EU und Russlands spürbar. In diesem Zusammenhang nimmt die russische Elite die EU als Akteur durchaus ernst.

Auf der anderen Seite ist Russland aus mehreren Gründen prinzipiell skeptisch gegenüber der EU. Erstens ist die russische Elite nicht überzeugt von der supranationalen Form des Regierens, die in der Union praktiziert wird. In Russland gilt jede Form des Souveränitätsverzichts als Gefahr für die Autonomie eines Staates.⁴ Zweitens betont die russische Seite die außenpolitische Schwäche der EU und sieht auch nach dem Lissabonner Vertrag noch keine wesentliche Änderung in diesem Bereich. Drittens kritisiert die russische Elite die langwierige Entscheidungsfindung in der EU; denn ein starker Akteur solle in der Lage sein, schnell zu handeln. Viertens fehlen der Union aus russischer Sicht wesentliche Kapazitäten bei der »hard security«. Ohne diese kann Russland die EU nicht als vollwertigen internationalen Akteur anerkennen, da es militärische Stärke als notwendiges Kriterium dafür ansieht.

Dennoch nimmt die russische Elite die EU als wichtigen (wenn auch schwächer werdenden) Wirtschaftsakteur wahr. Das gilt auf der Ebene der Gesamt-EU allerdings nur teilweise, da einige Wirtschaftskompetenzen bei den Mitgliedstaaten verbleiben, mit denen die russische Führung vorzugsweise bilateral kooperiert, statt mit Brüssel zusammenzuarbeiten. Die Brüsseler Bürokratie wird als träge und sperrig angesehen, während man auf der Mitgliedstaatsebene einfacher und schneller zu Lösungen kommen und sich seine Partner aussuchen kann. Insbesondere das »dritte Paket« legislativer Maßnahmen für den EU-Energiebinnenmarkt hat die schlechte russische Meinung über die Zusammenarbeit mit der Union genährt. Dieses Dokument verlangt eine Entflechtung des Energiemarktes und erzwingt den Zugang zu Energieinfrastruktur. Viele russische Akteure argwöhnen, dass es sich vorrangig gegen Russland richtet.⁵

Zwischen den EU-Institutionen wird in Russland wenig differenziert. Allerdings genießt das Europäische Parlament in der russischen Führung

³ Allerdings sucht die EU ebenfalls nach ihrer Identität, was die Beziehungen (nicht nur) zu Russland erschwert. Siehe Fedor Lukyanov, »Russia and the European Union: Identities in the Context of Geopolitics«, in: Reinhard Krumm/Sergei Medvedev/Hans-Henning Schröder (Hg.), *Constructing Identities in Europe. German and Russian Perspectives*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, S. 205–220.

⁴ Eine nuancierte Analyse hierzu bietet Sergei Medvedev, »The Stalemate in EU-Russia Relations. Between ›Sovereignty‹ and ›Europeanization‹«, in: Ted Hopf (Hg.), *Russia's European Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, S. 215–232, insbesondere S. 218–222.

⁵ Für ein Beispiel der Schwierigkeiten, die die Einführung des »dritten Pakets« Russland bereitete, siehe Dmitrij Belikov/Ol'ga Mordjušenko, »Gazprom« ne pustili v avstrijskij chab« [»Gazprom« wurde ins österreichische Drehkreuz nicht hineingelassen], in: *Kommer-sant*, 21.6.2011, <<http://kommersant.ru/doc/1664040>> (Zugriff am 6.6.2013).

weniger Wertschätzung als die Kommission oder der Rat. Dies liegt daran, dass das Parlament einige kritische Resolutionen mit Bezug auf Russland verabschiedet hat, in denen es zum Beispiel eine Reform der Wahlgesetzgebung gefordert oder Russlands Druck auf einige Nachbarländer im Vorfeld des Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Vilnius verurteilt hat. Die Führungselite ist der Auffassung, dass das Europäische Parlament auf der Seite russischer Oppositioneller steht, die Russlands Entwicklung in einem falschen Licht darstellen.⁶ Allerdings wächst auch die Missbilligung der russischen Elite gegenüber der Kommission, erst recht seit die EU-Wettbewerbsbehörde im September 2012 den russischen Energiekonzern Gazprom beschuldigt hat, den Wettbewerb auf dem europäischen Gasmarkt wiederholt verzerrt zu haben.

Russlands Ziele: Geopolitische Einbettung einer begrenzten Agenda

Für Russland ist es außerordentlich wichtig, dass die bisherige Kooperation im Energiebereich fortgesetzt wird, sowohl aus praktischen als auch aus identitätsbezogenen Gründen. Erstens ist Russland auf die Einnahmen aus dem Verkauf seiner Energieträger in die EU angewiesen und wird sie allenfalls mittel- bis langfristig durch Ausfuhren nach China ersetzen können.⁷ Zurzeit gehen 80 Prozent aller russischen Ölexporte sowie 70 Prozent aller Gasexporte in die Union.⁸ Finnland, die baltischen Staaten, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei sind überwiegend bis vollständig von Russlands Gaslieferungen abhängig.⁹ Hauptabnehmer für russisches Gas innerhalb der EU sind indes Deutschland, Italien, Polen und Großbritannien.¹⁰ Zweitens definiert sich Russland seit dem Zerfall der Sowjetunion immer stärker als Energiemacht. Dieses auf Rohstoffreichtum basierende Selbstverständnis liefert zumindest teilweise Ersatz für die schwindende globale Macht Russlands im militärischen Bereich. Aus diesen Gründen will Russland in erster Linie die existierende Energiepartnerschaft mit der EU pflegen. Darüber hinaus versucht die russische Elite, ihren Einfluss auf den Energiesektor einzelner EU-Mitgliedstaaten auszubauen. Russland beteiligt sich sowohl an Großprojekten wie South Stream

⁶ Siehe z.B. Elena Černenko, »Partija narodnoj svobody zaregistrirovalas' v Evroparlamente« [Die Partei der Volksfreiheit hat sich im Europäischen Parlament registriert], in: *Kommersant*, 7.7.2011, <<http://kommersant.ru/doc/1673850>> (Zugriff am 6.6.2013).

⁷ Dies gilt vor allem für Erdgasexporte. Siehe Philip Hanson, *On Europe's Fringes: Russia, Turkey and the European Union*, London: Chatham House, Juli 2011 (Chatham House Briefing Paper REP/EP BP 2011/01), S. 11, <www.chathamhouse.org/sites/default/files/0711bp_hanson.pdf> (Zugriff am 1.11.2013).

⁸ Siehe European Commission, *EU-Russia Energy Relations*, <http://ec.europa.eu/energy/international/russia/russia_en.htm> (Zugriff am 6.6.2013).

⁹ Vitaly Protasov, »EU-Russia Gas Relations: A View from Both Sides«, IAEA Energy Forum, 4th Quarter 2010, <www.iaee.org/en/publications/fullnewsletter.aspx?id=16> (Zugriff am 6.6.2013).

¹⁰ Siehe die Website von Gazprom, <<http://eng.gazpromquestions.ru/?id=4#c321>> (Zugriff am 6.6.2013).

als auch an nationalen Märkten. So möchte Gazprom etwa mit Unternehmen in Deutschland kooperieren, um besseren Zugang zum deutschen Strommarkt zu erlangen.¹¹

Russland arbeitet mit Hilfe seiner Beziehungen zur EU auch darauf hin, Investitionen anzuziehen und sich neue Technologien zu verschaffen. Vehikel dazu sind hauptsächlich Projekte mit einzelnen europäischen Unternehmen, aber die Grundlagen werden teilweise auf der Ebene der Gesamt-EU gelegt. Auch bei dieser Zielrichtung spielt Energie die wesentliche Rolle. In der russischen Zusammenarbeit mit einigen europäischen Großkonzernen (Shell, Total, BP) lässt sich die oben erwähnte Ambivalenz gegenüber der EU und dem Westen gut beobachten. Zwar ist Russland bereit, seinen Energiemarkt partiell für die Beteiligung ausländischer Unternehmen zu öffnen, doch diese Bereitschaft hat deutliche, wenn auch fließende Grenzen. Dabei soll der Energiesektor weitgehend in russischer und in vielen Fällen in staatlicher Hand bleiben. Auch im militärischen Bereich strebt Russland den Transfer hochmoderner Technologien an. Beispiele dafür sind das Mistral-Projekt mit Frankreich, wodurch Russland zwei Hubschrauberträger mit hochwertiger technologischer Ausstattung erwerben wird, aber auch die Kooperation mit der deutschen Firma Rheinmetall beim Aufbau eines Trainingszentrums für die russische Armee.¹² Zwar sieht die Partnerschaft für Modernisierung einige Arten von Zusammenarbeit vor, die mit Technologietransfer prinzipiell einhergehen könnten, doch setzt Russland mehr auf individuelle wirtschaftliche Kooperationen, um seine Ziele zu erreichen.

Großen Wert legt Russland schließlich darauf, die im Verhältnis zur EU bestehende Visapflicht abzuschaffen. Erstens brächte Visafreiheit eine Erleichterung für die russische Elite, die sich (auch privat) mit der EU relativ gut vernetzt hat. Russische Geschäftsleute und auch manche Politiker reisen häufig nach Europa, erwerben Immobilien, legen ihre Ersparnisse bei europäischen Banken an und schicken ihre Kinder in europäische Internate. Zweitens wäre die Visafreiheit eine Errungenschaft, die die Regierung der Bevölkerung als Erfolg präsentieren könnte. Selbst wenn nur ein kleiner Prozentsatz der Russen tatsächlich in Länder der EU fährt, fühlen sich russische Reisende bei der Visa-Beantragung oft gedemütigt und ungerecht behandelt. Drittens wäre das Ende der Visapflicht ein Zeichen, dass die EU Russland als gleichberechtigten Partner akzeptiert hat und ihm vertraut. Dieser letzte Punkt offenbart, dass das Verhalten der EU der russischen Seite einiges bedeutet. Er ist verknüpft mit der Frage nach der Identität Russlands, das Anerkennung durch die EU gewinnen will, weil es sie als Bestätigung dafür interpretiert, zu Europa zu gehören. Nicht

¹¹ Siehe z.B. »RWE und Gazprom vereinbaren Memorandum of Understanding«, 14.7.2011, <www.rwe.com/web/cms/de/37110/rwe/presse-news/pressemitteilung/?pmid=4006514> (Zugriff am 6.6.2013).

¹² Andrzej Wilk, *France and Germany Are Establishing a Closer Military Co-operation with Russia*, Warschau: OSW, 29.6.2011, <www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-06-29/france-and-germany-are-establishing-a-closer-military-cooperation-rus> (Zugriff am 6.6.2013).

nur in diesem Bereich ist Anerkennung für die russische Seite eine Schlüsselfrage in den EU-Russland-Beziehungen.¹³

Über diese konkreten Anliegen hinaus gibt es zwei geopolitische Ziele, die Russlands Haltung zur EU mal mehr, mal weniger mitbestimmen. Zum einen strebt Russland immer wieder die Bildung einer Allianz an, die die USA ausschließt.¹⁴ Dies hängt mit einem gewissen Antiamerikanismus zusammen, der in Teilen der russischen Führung verbreitet ist und sich in der dritten Amtszeit Putins besonders bemerkbar macht. Auf der anderen Seite behandelt die russische außenpolitische Elite die USA als Hauptbezugspunkt, weil sie das Land als einzigen ebenbürtigen Partner wahrnimmt. Diese teilweise widersprüchliche Haltung im Hinblick auf die USA bildet den Hintergrund, vor dem viele russische Außenpolitiker dazu neigen, die USA als absteigende Macht darzustellen. Manche entwickelten aufgrund dieser Sichtweise eine Vorliebe für Formate wie BRICS, in denen Russland mit aufsteigenden Mächten zusammenkommt. Andere wiederum glauben, dass Russland intensiver mit der EU zusammenarbeiten sollte, um besser gegen die USA aufgestellt zu sein. Dies wird allerdings wegen des engen transatlantischen Verhältnisses als problematisch angesehen.¹⁵

Zum anderen möchte Russland seinen Einfluss im postsowjetischen Raum wahren oder gar mehren. Konkrete Gestalt angenommen hat dieses Ziel in der Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan sowie in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS).¹⁶ Auch in weniger sichtbaren »soft power«-Bereichen wirkt Russland auf die politische und gesellschaftliche Entwicklung in einigen postsowjetischen Staaten ein.¹⁷ Sowohl mit ihren Zielen als auch mit ihren Methoden konterkariert die russische Elite die Absichten der EU für den postsowjetischen Raum. Wenig realistisch ist deswegen der Blick auf Russland als »Partner, mit dem sich die EU konstruktiv über Nachbarschaftspolitik auseinandersetzen muss«.¹⁸ Russland wird vielmehr versuchen, den Einfluss der EU in

13 Wie Andrei Tsygankov es formuliert hat: »What often determines Moscow's foreign policy choices is whether or not the West's international actions are perceived by Russian officials as accepting Russia as an equal and legitimate member of the world.« (Andrei P. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2006, S. 1.)

14 Siehe hierzu z.B. Marek Menkiszak, *Greater Europe. Putin's Vision of European (Dis-)Integration*, Warschau: OSW, Oktober 2013 (OSW Studies Nr. 46).

15 In diesem Sinne kommt Russland das Zerwürfnis zwischen EU und USA wegen der NSA-Affäre sehr entgegen, da es das transatlantische Verhältnis potentiell schwächt.

16 Die OVKS wurde 2002 gegründet, um die Sicherheit ihrer Mitglieder gemeinsam zu gewährleisten. Außer Russland gehören ihr Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan an.

17 Siehe hierzu z.B. Alexander Bogomolov/Oleksandr Lytvynenko, *A Ghost in the Mirror: Russian Soft Power in Ukraine*, London: Chatham House, Januar 2012 (Chatham House Briefing Paper), <www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0112bp_bogomolov_lytvynenko.pdf> (Zugriff am 6.6.2013).

18 Markus Meckel u.a., *Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft. Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 6.2.2012 (DGAP-Standpunkt Nr. 1), S. 2, <<https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/>

den Nachbarländern zurückzudrängen, weil ein Großteil der russischen Elite ihn als Minderung russischen Potentials wahrnimmt.

Russlands Handeln: Breit angelegt, aber oberflächlich

Russlands grundsätzliche Ambivalenz gegenüber der EU hat zur Folge, dass seine Außenpolitik bisweilen nur schwer berechenbar ist. Allerdings wird sie von einigen langfristigen Interessen bestimmt, die sich nicht nur auf das Verhältnis zur EU auswirken. Russland möchte erstens seinen Einfluss im Energiebereich aufrechterhalten und wenn möglich ausbauen, zweitens seinen Anteil an europäischer oder internationaler Entscheidungsfindung stärken und drittens sein Territorium absichern. Dadurch ergibt sich eine gewisse Kontinuität in Russlands außenpolitischer Linie.

Um diese Interessen gegenüber der EU zu vertreten, verfügt Russland über eine große Delegation in Brüssel, der 60 Diplomaten verschiedenen Rangs angehören. Allerdings tritt nur Botschafter Wladimir Tschischow vor einer breiteren Öffentlichkeit regelmäßig in Erscheinung. Ansonsten sind verschiedene Ministerien in Moskau, je nach Bereich, an Verhandlungen und Gesprächen mit der EU beteiligt. Dies betrifft vor allem das Außenministerium und seine vier Europa-Abteilungen, aber auch das Wirtschaftsministerium, das Finanzministerium und andere, je nach Thema der Kooperation. Was die Gestaltung der Beziehungen zur EU anbelangt, ist das Außenministerium offiziell für die Koordination zwischen den verschiedenen Ministerien zuständig.¹⁹ Man findet nur wenig Berichterstattung in den russischen Medien über Form und Stand der Beziehungen oder über konkrete Projekte, außer zum Zeitpunkt der EU-Russland-Gipfel. Und wenn die EU einmal Gegenstand in den Medien ist, dominieren Berichte über Probleme, mit denen die EU oder einzelne Mitgliedstaaten zu kämpfen haben. Kleine Gruppen von Forschern an verschiedenen Instituten beschäftigen sich mit EU-Themen, sowohl theoriegeleitet als auch zu Zwecken der Politikberatung.

Betrachtet man russisches Handeln in den verschiedenen Politikfeldern, so zeigt sich, dass die grundlegende Ambivalenz in Russlands Einstellung zur EU eine zwar breit angelegte, aber nicht sonderlich tiefreichende Zusammenarbeit zur Folge hat. In manchen Feldern, vor allem Energie- und Visafragen, wird ein Dialog geführt und es wird auch kooperiert. Auf anderen Gebieten dagegen, etwa Menschenrechtsdialog und Einbindung der Zivilgesellschaft, stagnieren die Beziehungen fast völlig. Bei keinem Feld aber ist eine vertrauensvolle Grundlage vorhanden, die eine kontinuierliche Ausdehnung und Vertiefung der Zusammenarbeit erlauben würde.²⁰

[dgapstandpunkt/deutsche-au%C3%9Fenpolitik-und-%C3%B6stliche-partnerschaft](#) (Zugriff am 6.6.2013).

¹⁹ Ausführlich hierzu siehe Alexander Sergunin, »Russian Foreign-Policy Decision Making on Europe«, in: Ted Hopf (Hg.), *Russia's European Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, S. 59–93.

²⁰ Das liegt nicht nur an Russlands widersprüchlicher Haltung, sondern auch an seiner internen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Dieser Faktor muss hier aus

Handelspolitik

Der Großteil des Handels wird zwischen Russland und den Mitgliedstaaten abgewickelt. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), das 1997 in Kraft trat, regelt einige Aspekte, verweist aber hauptsächlich auf die damals relevanten GATT-Regeln. Schon als das PKA 1994 unterzeichnet wurde, ging man von einem WTO-Beitritt Russlands aus. Dass dieser dann so lange auf sich warten ließ, hat mit einer Reihe von Einstellungen der russischen Elite zu tun, die das Verhältnis zur EU beeinflussen. Nicht nur bindet sich Russland ungern an bestehende Regelwerke, die fehlende Konkurrenzfähigkeit zahlreicher russischer Unternehmen ist auch Ursache für erheblichen Widerstand gegen faire Handelspraktiken, die für das Überleben dieser Betriebe gefährlich wären.²¹ Deshalb setzt Russland Instrumente ein, die den Handel einschränken, auch gegenüber der EU. Dazu zählt eine »Recycling-Gebühr«, die zuerst nur bei importierten Fahrzeugen zu entrichten war. Ein weiteres Beispiel ist das Embargo auf bestimmte Lebensmittel wegen des EHEC-Skandals in Deutschland im Frühjahr 2011. Zumindest am Anfang betraf es den gesamten EU-Raum und überschattete den EU-Russland-Gipfel, der im Juni 2011 in Nischnyj Nowgorod stattfand.²² Ein russischer Boykott von Fleischimporten im Jahre 2006 richtete sich zwar nur gegen Polen, hatte aber zur Folge, dass die damalige polnische Regierung die Vorbereitungen auf die Verhandlungen über das neue EU-Russland-Abkommen blockierte.²³ Das Hinauszögern des WTO-Beitritts hat zudem verhindert, dass diese Verhandlungen vom Fleck kamen, da der wirtschaftliche Teil des Abkommens auf den WTO-Regeln beruhen soll.²⁴ Nur 22,7 Prozent des russischen Handels mit der EU werden außer-

Platzgründen weitgehend ausgeklammert werden. Zum Zusammenhang zwischen russischer Innen- und Außenpolitik siehe Igor Torbakov, »What Does Russia Want?« *Investigating the Interrelationship between Moscow's Domestic and Foreign Policy*, Berlin: DGAP, Mai 2011 (DGAP-Analyse Nr. 1).

21 Sberbank, »Modernizacija rossijskich predprijatij: seredina načala puti« [Die Modernisierung russischer Unternehmen: Die Mitte des Anfangs vom Weg]. Ein Überblick des Zentrums für Makroökonomische Studien der Sberbank Russlands, 27.6.2011, <www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/analytics/upgrade_buss_27-06-2011.pdf> (Zugriff am 6.6.2013).

22 Später wurde das Embargo auf einige Mitgliedstaaten beschränkt. Siehe Iwona Wiśniewska, *An Embargo in Russia's Trade Policy – A Tactic without a Strategy*, Warschau: OSW, 13.7.2011, <www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-07-13/embargo-russia-s-trade-policy-a-tactic-without-a-strategy> (Zugriff am 6.6.2013).

23 Das PKA lief 2007 aus, wurde aber automatisch verlängert, da keine der beiden Parteien sich dagegen ausgesprochen hatte. Seit Juli 2008 laufen Verhandlungen über einen Ersatz für dieses Abkommen. Zum Hintergrund des polnischen Vetos siehe Mathias Roth, *Bilateral Disputes between EU Member States and Russia*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), August 2009 (CEPS Working Document Nr. 319).

24 Russland ist der WTO im August 2012 beigetreten. Allerdings stocken die Verhandlungen weiterhin, weil Russland darauf besteht, Mitglieder der neu formierten Eurasischen Wirtschaftskommission bei Handelsfragen einzubeziehen, und die EU dieser Entwicklung skeptisch gegenübersteht.

halb des Energiesektors abgewickelt,²⁵ woran sich klar ablesen lässt, dass die russische wirtschaftliche und politische Elite in diesem Sektor den Schwerpunkt im EU-Russland-Verhältnis sieht. Was den weiteren Handel betrifft, konzentriert sich Russland auf die Beziehungen zu einigen wichtigen Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland. Dies macht es für Moskau umso leichter, Instrumente wie Embargos einzusetzen, da der Kernbereich der Beziehungen nicht berührt wird. Damit kann gleichzeitig eine politische Botschaft an die EU gesendet und schwachen Branchen der russischen Wirtschaft zeitweilig geholfen werden.

Energie- und Klimapolitik

Energie- und Klimapolitik gehören eindeutig zu den wichtigsten Bereichen im Verhältnis zwischen Russland und der EU. Allerdings gilt es hier zwischen Energie- und Klimapolitik zu trennen, da Erstere ein Kernthema der Beziehungen ist, während Russlands Interesse an Letzterer über Lippenbekenntnisse kaum hinausgeht. Dies liegt daran, dass der Diskurs über Klimafragen in Russland von Widersprüchen geprägt und es seit jeher nicht üblich ist, dass der Staat sich um Klimabelange kümmert.

In der Energiepolitik möchte Russland die EU als Abnehmer von Energieträgern noch stärker an sich binden. Über das staatliche Unternehmen Gazprom will es auch den russischen Einfluss auf dem Endverbrauchermarkt steigern. Dabei argumentiert Russland, die EU sei nicht bereit, die Interessen von Energieversorgern gebührend zu berücksichtigen.²⁶ Diese Auffassung ist auch der Hauptgrund für Russlands Weigerung, dem Energiechartavertrag beizutreten.²⁷ Im April 2009 unterbreitete der damalige russische Präsident Medwedew in Helsinki Vorschläge, wie mit Energiefragen zu verfahren wäre. Sie können als Versuch der russischen Seite gewertet werden, das Beharren der EU auf den Prinzipien der Energiecharta aufzuweichen und eine Situation zu schaffen, in der Russland gleichberechtigt an der Ausarbeitung von Grundsätzen künftiger Zusammenarbeit teilnimmt. Da man sich weder auf den Energiechartavertrag noch auf die russischen Vorschläge geeinigt hat, fehlt zurzeit ein Fundament für die Beziehungen in der Energiesphäre, die im PKA von 1997 nur kurz behandelt wird. Dieses Manko soll durch das neue Abkommen beseitigt werden. Allerdings stört sich Russland offenbar nicht daran, dass die Verhandlungen nur schleppend vorankommen. Es konzentriert sich darauf, die für seine Energiegeschäfte als nachteilig empfundenen Bestimmungen des »dritten Pakets« zu umgehen.

Russland arbeitet sehr eng mit einzelnen Mitgliedstaaten und Unternehmen im Energiesektor zusammen. Die Ostseepipeline (Nord Stream),

²⁵ European Commission, *Trade*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf> (Zugriff am 6.6.2013).

²⁶ Valerij Jazev, »Real'nye i mnimye« [Reale und scheinbare], in: *Izvestija*, 22.2.2011.

²⁷ Russland hat den »Energy Charter Treaty« 1994 unterzeichnet, aber nie ratifiziert. Im Juli 2009 hat Premierminister Putin die russische Unterzeichnung zurückgezogen und die provisorische Anwendung des Vertrags durch Russland offiziell beendet.

die Ende 2012 in Betrieb genommen wurde, kann als Paradebeispiel hierfür gelten. Auf diese Weise versucht Russland, die EU-Ebene zu meiden. Da die beiden Ebenen (Brüssel und Mitgliedstaaten) unter anderem durch die neuen legislativen Maßnahmen der EU immer mehr miteinander verflochten werden, plädiert Russland dafür, Ausnahmen für bestehende oder bereits geplante Projekte zuzulassen. Bei Putins Auftritt in Brüssel im Rahmen eines gemeinsamen Treffens der russischen Regierung mit der EU im Februar 2011 trat zutage, wie groß Russlands Unmut über deren Maßnahmen ist. Laut Putin fühlt die russische Seite sich bestohlen, da geltende Absprachen durch die neuen EU-Regelungen in Frage gestellt werden.²⁸ Dieser Groll wurde durch die Klage der Union gegen Gazprom noch verstärkt.

Außen- und Sicherheitspolitik

Russland nimmt die EU nicht als starken außen- und sicherheitspolitischen Akteur wahr und findet deswegen kaum Anreize für eine intensive Zusammenarbeit in dieser Sphäre. Zwar bekundet die russische Elite immer wieder ein gewisses Interesse, da die Alternativen im Sicherheitsbereich (Nato, OSZE) für Russland noch unerfreulicher sind. Das Land zeigt sich bereit, einen begrenzten Beitrag zu einigen ESVP- bzw. GSVP-Missionen zu leisten. Dennoch macht die Schwäche der GSVP es für die russische Seite unattraktiv, sich mehr zu engagieren.²⁹ Auch ist der von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem damaligen russischen Präsidenten Dmitri Medwedew gestartete Versuch gescheitert, einen regelmäßigen Dialog über Sicherheitsthemen zwischen der EU und Russland einzuleiten. Aus deutscher Sicht sollte sich Russland zunächst konstruktiv im Hinblick auf eine Lösung für den Transnistrienkonflikt zeigen, und im Gegenzug sollte ein hochrangiges Komitee gebildet werden, um über Sicherheitsfragen im EU-Russland-Kontext zu beraten. Die russische Seite war allerdings hauptsächlich an der Entstehung des Komitees interessiert und beklagte, dass es nicht zustande kam. Dies reiht sich in eine Serie von Erfahrungen ein, die Russland bei Sicherheitsbelangen in seinen Beziehungen zur EU gemacht und als enttäuschend verbucht hat. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die späte und eher verhaltene Reaktion der EU auf Medwedews Vorschlag vom Juni 2008, eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu schaffen.

Politischer Dialog

Für einen politischen Dialog wurde ein umfassender institutioneller Rahmen ausgearbeitet. Gespräche finden regelmäßig auf mehreren Ebenen

²⁸ »Russland und Europa streiten über Gasnetze«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.2.2011, S. 16.

²⁹ Zur anfänglichen Phase des russischen Interesses siehe Katinka Barysch, *The EU and Russia: Strategic Partners or Squabbling Neighbours?*, London: Centre for European Reform, Mai 2004, S. 37–40.

statt. Russland legt besonderen Wert auf die EU-Russland-Gipfel, die zweimal im Jahr abgehalten werden, weil es diese als Beweis dafür interpretiert, dass Russland bei der EU Anerkennung genießt. Allerdings zeigt sich Russland verärgert, wenn auf dem Gipfel Kritik an offiziellem russischem Handeln geübt wird.³⁰ Begriffe wie »strategischer Partner« sind für die russische Führung sehr wichtig, mehr der Form als des Inhalts wegen.³¹ Die niedriger angesiedelten Formate des politischen Dialogs werden auf russischer Seite selten thematisiert. Es gibt keine russische Publikation, die dem »Fortschrittsbericht« der Europäischen Kommission zur Entwicklung der vier »gemeinsamen Räume« entspricht. Obwohl dieser Bericht nicht die Meinung der russischen Seite widerspiegelt, kann man ihm dennoch entnehmen, dass Russland sich unterschiedlich intensiv an den verschiedenen Dialogen im Rahmen der vier Räume beteiligt. Bei manchen arbeiten die russischen Vertreter aktiv mit, während es in anderen Bereichen mangels russischen Interesses erst gar keinen Dialog gibt.³² Die Rolle der Menschenrechtskonsultationen wird von Russland heruntergespielt. Zwar gehören sie zum politischen Dialog, doch auf der Webseite der russischen Delegation in Brüssel findet man unter der entsprechenden Rubrik keinen Hinweis darauf.³³

Justiz und Inneres

In diesem Bereich legt Russland den Schwerpunkt nachdrücklich auf Visafragen und verfolgt energisch das Ziel, Visa zwischen Russland und der EU abzuschaffen. Die russische Seite drängt auf raschen Fortschritt in dieser Sphäre und kann die zahlreichen Forderungen der EU nicht nachvollziehen.³⁴ Russland und die EU haben sich auf eine Liste »gemeinsamer Schritte« geeinigt, die den Weg zur Visa-Abschaffung ebnen sollen. Erleichterungen im Reiseverkehr werden nicht nur einige praktische Vorteile für

³⁰ Der Vorsitzende des Duma-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Aleksej Puškov, meinte: »Auf den Gipfeltreffen sollten Wirtschaftsfragen und Investitionsprojekte besprochen werden, die Diskussion kontroverser Themen sollte man den Vertretern der Zivilgesellschaft überlassen.« (Zitiert in: Pawel Tarasenko/Elena Černenko, »Bez viz i nyne tam« [Stillstand in der Visafrage], in: *Kommersant*, 3.6.2013.)

³¹ Zu den Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Begriffs auf das EU-Russland-Verhältnis siehe Andrei Zagorski, »A Strategic Partnership Lacking a Strategic Vision«, in: Alexander Duleba (Hg.), *Searching for New Momentum in EU-Russia Relations*, Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2009, S. 115–136.

³² European Commission, *EU-Russia Common Spaces Progress Report 2009*, <http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsaces_prog_report_2009_en.pdf>; *EU-Russia Common Spaces Report 2010*, <http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsaces_prog_report_2010_en.pdf> (Zugriff am 10.2.2012).

³³ Zur Ineffektivität der Menschenrechtskonsultationen siehe Richard Youngs/Natalia Shapovalova, *EU Human Rights Policy towards Russia*, Study Commissioned by the Policy Department of the Directorate-General for External Policies of the European Parliament, Brüssel 2011.

³⁴ Siehe z.B. Evgenij Grigor'ev, »Dlja Evrosojuza Albanija i Bosnija važnee Rossii« [Für die Europäische Union sind Albanien und Bosnien wichtiger als Russland], in: *Nezavisimaja gazeta*, 10.11.2010, <www.ng.ru/world/2010-11-10/1_vizy.html> (Zugriff am 6.6.2013).

die russische Seite bringen, sondern dienen der russischen Führung auch als Beweis, dass die EU Russland als vertrauenswürdigen, gleichberechtigten Partner einstuft. Hinzu kommt, dass die russische Seite es als Affront auffassen würde, falls einer der »gemeinsamen Nachbarn« wie die Ukraine oder die Republik Moldau den Weg zur Visafreiheit mit der EU schneller zurücklegen würde als Russland, mit dem die EU schließlich eine »strategische Partnerschaft« pflegt. Der russische Wunsch nach Gleichbehandlung hat auch dazu geführt, dass Russland zusätzlich auf Visafreiheit für Dienstpassinhaber bestanden hat, obwohl die Verhandlungen zu Visaerleichterungen eigentlich schon abgeschlossen waren. Dies verursachte Streit innerhalb der EU und verzögert die Unterzeichnung der Vereinbarung bis heute.

Visafragen überlagern seit einiger Zeit andere Themen, die im Dialog zu Justiz und Inneres Berücksichtigung finden müssten. Zum einen offenbart sich darin eine häufig angewandte russische Verhandlungstaktik. Die russische Seite reduziert ihre Agenda auf einige wenige Punkte und bearbeitet diese so lange, bis sie ihre Ziele zumindest teilweise erreicht hat. Zum anderen dient die Konzentration auf Visaprobleme dazu, von anderen Themen in diesem Politikfeld abzulenken, wie Korruptionsbekämpfung oder Justizreform. In beiden Teilbereichen hat Russland den Bemühungen der EU entgegengewirkt, sie zu wesentlichen Schwerpunkten der Partnerschaft für Modernisierung zu machen.

Fazit

Eine historisch und geographisch geprägte Ambivalenz in Bezug auf Russlands Platz im europäischen Gefüge macht es der russischen Elite schwer, die Beziehungen des Landes zur EU in ein größeres außenpolitisches Konzept einzuordnen. Auf der einen Seite will Russland bei der EU die Anerkennung seines Status als europäische Macht und strategischer Partner erreichen, auf der anderen Seite sehen Teile der russischen Elite die EU als schwachen Akteur, weshalb ein solches russisches Bestreben nicht angebracht sei. Das Ziel der Visa-Abschaffung wird vor allem von Vertretern der ersten Position angepeilt, da diese sie als Zeichen der Anerkennung Russlands durch die EU als gleichberechtigtes und vertrauenswürdigen Gegenüber sehen. Das sichtbare Gefälle zwischen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der EU und jener Russlands hat Teile der russischen Elite davon überzeugt, dass intensivere Kooperation mit der EU nötig ist. Aus dieser Haltung erwachsen auch die Ziele Technologietransfer und Steigerung ausländischer Investitionen. Allerdings ziehen es russische Akteure meist vor, die Bedeutung von Energieträgern in den Beziehungen hervorzuheben, da Russland sich hier nicht in der Rolle des Bittstellers, sondern in der des Versorgers befindet. Dieses Verhalten ist eher bei Vertretern der zweiten Position zu beobachten, die die Schwäche der EU betont.

Die Ambivalenz der russischen Seite setzt der Zusammenarbeit Grenzen. In bestimmten Bereichen ist eine fruchtbare Kooperation kaum denkbar,

da Russland die EU als Konkurrenten betrachtet. Dies betrifft insbesondere die Entwicklung der »gemeinsamen Nachbarschaft«. In anderen Feldern wie etwa Handel und Energiepolitik wird die Zusammenarbeit erheblich behindert, weil Russland es seit Jahren ablehnt, sich auf bestehende Formate wie WTO-Regeln oder den Energiechartavertrag einzulassen. Dieser Widerwille hängt mit dem russischen Empfinden zusammen, das Land bilde einen eigenen Pol in der multipolaren Weltordnung und müsse als solcher bei der Ausarbeitung von Regelwerken gleichberechtigt beteiligt werden. In anderen Sphären wie der Außen- und Sicherheitspolitik hemmt Russlands Wahrnehmung, die EU sei schwach, eine wesentliche Kooperation. Insgesamt schränkt Russlands Haltung sowohl die Zahl der in Frage kommenden Ziele als auch die Chancen für substantielle Zusammenarbeit ein, so dass die tatsächliche Agenda begrenzt und das Verhältnis insgesamt oberflächlich bleibt.

Südafrika und die EU: Eine einseitige Partnerschaft

Ulrike Lorenz-Carl

Das Europabild Südafrikas

Allgemeiner Stellenwert der EU

Noch bis in die frühen 1990er Jahre und die Anfänge der südafrikanischen Transition hinein war das Verhältnis der Kaprepublik zur EU von erheblichen Spannungen gekennzeichnet. Ungeachtet enger wirtschaftlicher Beziehungen verfolgte die Europäische Gemeinschaft eine lange Zeit eher halbherzige Sanktionspolitik gegenüber dem restriktiven Apartheidregime. Im Zuge der politischen Umbrüche in Südafrika wurden die Beziehungen vollständig neu geordnet, wobei die EU zunächst größter Handels- und Entwicklungspartner war. Als Reaktion auf die Freilassung Mandelas hatte die Europäische Gemeinschaft ihre Sanktionen gelockert und 1995 gemeinsam mit der Übergangsregierung das mehrjährige »Europäische Programm für Wiederaufbau und Entwicklung in Südafrika« konzipiert. Das Programm sollte dazu beitragen, Wirtschaft und Institutionen wieder aufzuhelfen, um dadurch soziale und politische Stabilität zu fördern. Anschließend wurden die Beziehungen kontinuierlich zu einer strategischen Partnerschaft ausgeweitet. Heute ist die EU ein wichtiger Kooperationspartner Südafrikas, nicht nur in Handel und Entwicklung, sondern auch bei Umwelt und Wissenschaft. Laut dem 2011 veröffentlichten Weißbuch »Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu« ist Europa als »führendes Modell für Regionalintegration« von »strategischem Interesse«¹ für Südafrika. Im Weißbuch wird außerdem betont, dass beide Seiten gemeinsame Werte teilen, die Demokratie und Menschenrechte betreffen.

Dabei liegen Südafrikas außenpolitische Prioritäten klar auf den innerafrikanischen Beziehungen, der Süd-Süd-Kooperation und seit einigen Jahren insbesondere den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China). Um die Beziehungen zu diesen Staaten und zu denen des afrikanischen Kontinents bemüht sich Südafrika ausgesprochen proaktiv, während die EU-Südafrika-Beziehungen zum Teil den Eindruck vermitteln, als würden sie vor allem von den Europäern vorangetrieben.

Einer Studie aus dem Jahr 2007 zufolge wird die EU sowohl von der politischen Elite Südafrikas als auch in der breiten Bevölkerung durchaus

¹ *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. White Paper on South Africa's Foreign Policy. Final Draft*, Pretoria, 13.5.2011, S. 31, <www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=149749> (eingesehen am 24.9.2013).

kritisch gesehen.² Trotz ihrer wichtigen Rolle für Handel und Entwicklung wird sie vorwiegend als restriktiver Akteur gezeichnet. Ein Teil der politischen Elite bemüht das Image der »alten Kolonialmacht«, das sie insbesondere in Verhandlungssituationen als Druckmittel einsetzt. Detailkenntnisse von Institutionen und Funktionsweise der EU sind dabei laut der erwähnten Studie durchaus begrenzt, was nicht zuletzt auch der geringen Präsenz der Europäischen Union in den Medien geschuldet sein dürfte. Auf die Frage, wie hilfreich die EU für Südafrika sei, antworteten bei der letzten Erhebung des Afrobarometers aus dem Jahr 2008 44 Prozent der Befragten, dass sie nicht wüssten, inwieweit die EU überhaupt in Südafrika tätig sei. 19 Prozent entgegneten, dass die EU gar nicht in Südafrika engagiert sei, und für 12 Prozent ist die Hilfe der EU nicht wesentlich für die Entwicklung des Landes. In den vergangenen Jahren wurde über die EU vorwiegend im Zusammenhang mit der Krise in Simbabwe und mit Handelsabkommen berichtet. In beiden Fällen war der Tenor der Berichterstattung überwiegend negativ. Auch der Vertrag von Lissabon fand wenig Beachtung in den südafrikanischen Medien.

Kooperationserwartungen und Konfliktpotential

Mit einem Anteil von knapp 75 Prozent am gesamten Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) fungiert die Kaprepublik als politische, wirtschaftliche, finanzielle und personelle Drehscheibe für den Handel und die Ressourcen der Region und des Kontinents. Der daraus resultierende, wenn auch selten offen geltend gemachte Führungsanspruch Südafrikas hat gerade in den vergangenen Jahren Spannungen im Verhältnis mit der EU und den Industrienationen im Allgemeinen hervorgerufen. Anlass gab insbesondere die Subventionspolitik westlicher Staaten. Spannungen zeigten sich nicht zuletzt im Kontext der Forderung, die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union zu reformieren, von deren Umsetzung Südafrika negative Effekte für Entwicklungsländer erwartete. Die Tatsache, dass die EU mit über 980 Millionen Euro zwischen 2007 und 2013 der wichtigste Geber für Südafrika ist und diese Position unter dem neuen elften Rahmenprogramm ab 2014 aller Voraussicht nach behaupten wird, veranschaulicht den ambivalenten Charakter der Beziehungen.

Für erhebliche Missstimmung haben vor allem die Verhandlungen des Abkommens über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit (Trade, Development and Co-operation Agreement, TDCA) zwischen 1997 und 1999 gesorgt. Zum einen hatte die kompetitive Verhandlungsführung der EU die südafrikanischen Partner überrascht, die nach der Ablehnung des Beitritts Südafrikas zum Lomé-Abkommen damit gerechnet hatten, dass die EU ihr Land stärker begünstigen würde. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen über das Abkommen zum Handel mit Wein und das

² Lorenzo Fioramonti, »Report on South Africa«, in: Sonia Lucarelli (Hg.), *The External Image of the European Union*, Florenz: Forum per i problemi della pace e della guerra, 2007 (Garnet Working Paper 17/07), S. 259–282.

Abkommen zum Handel mit Spirituosen, die in Südafrika als unnötig restriktiv kritisiert wurden. Zum anderen hatte Pretoria im Hinblick auf die angestrebte Konsolidierung des Kontinents bereits unter der Regierung Mandela die Bedeutung der Region betont. Seitdem Mbeki die Afrikanische Renaissance eingeläutet hat, hatte es überdies verstärkt auf die Relevanz hingewiesen, die einer trilateralen Kooperation unter Einbeziehung der Afrikanischen Union (AU) zukommt. In den TDCA-Verhandlungen war aber weder vorgesehen, dass die südafrikanischen Anrainerstaaten eingebunden werden, noch dass maßgeblich Bezug auf die wirtschaftlichen Integrationsbestrebungen der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft genommen wird.³ Südafrikas Kritik an dieser Linie der Europäer lebte im Rahmen der Verhandlungen über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA) wieder auf. Im Vergleich zu der Verhandlungsdelegation für das TDCA zeigte sich das Team um Chefverhandler Xavier Carim bei EPA weit weniger kompromissbereit. Es birgt eine gewisse Ironie, dass Südafrika die Unterzeichnung von EPA nur deshalb hinauszögern konnte, weil das TDCA abgeschlossen wurde. Da somit das probate Druckmittel der EU wegfiel, die Bedingungen für den Marktzugang zu verschlechtern, wurde die Verhandlungsposition der EU nachhaltig geschwächt.⁴

Die politische Praxis der südafrikanischen »Europapolitik«

Die Regierung in Pretoria wurde und wird gerade im eigenen Land anhaltend kritisiert, dass sie die außenpolitischen Schlüsselinteressen Südafrikas weder ausreichend identifizieren noch in der Folge artikulieren würde. Das Außenministerium wurde bis weit in die 1990er Jahre hinein als zu konservativ und als Einrichtung wahrgenommen, die der Ägide von Diplomaten und Bürokraten der »alten Ordnung« verhaftet ist.⁵ Zwischen 1995 und 2000 amtierten insgesamt zwei Außenministerinnen und ein Außenminister jeweils nur kurze Zeit. Dadurch kam es nicht zu der notwendigen Umstrukturierung des Ministeriums, die letztlich erst nach 2000 vollzogen wurde. Kritiker sind sich allerdings darin einig, dass südafrikanische Außenpolitik nicht von dem dafür zuständigen Ministerium bestimmt wird, sondern weitgehend vom Präsidenten und vom Präsidialamt.⁶ Parlament und Parteien werden nur in sehr eingeschränktem Maße

³ Vgl. Ulrike Lorenz/Scarlett Cornelissen, »Regional Organisation, Regional Arena: The SADC in Southern Africa«, in: Timothy M. Shaw/Andrew J. Grant/Scarlett Cornelissen (Hg.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, Farnham u.a.: Ashgate, 2011, S. 241–255.

⁴ Steven R. Hurt/Donna Lee/Ulrike Lorenz-Carl, »The Argumentative Dimension of the EU-Africa EPAs«, in: *International Negotiation*, 18 (2013) 1, S. 67–87.

⁵ Raymond Suttner, »Foreign Policy of the New South Africa. A Brief Review«, in: S. Pinheiro Guimarães (Hg.), *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*, Brasília: International Relations Research Institute, 1996, S. 191–205.

⁶ Der Stab des Präsidialamts bestand unter Mandela aus 27 Personen und wuchs während der Übergangszeit unter Mbeki auf zeitweise fast 350 (Tim Hughes, *Composers, Conductors and Players. Harmony and Discord in South African Foreign Policy Making*, Johannesburg:

zur Politikformulierung herangezogen, haben bisher aber auch ihrerseits kaum Anspruch auf Einbindung geltend gemacht und sich nur selten zu Fragen der Außenpolitik geäußert.⁷

Präsident Mandelas normengeleitete Außenpolitik prägte in den Übergangsjahren maßgeblich die internationale Agenda Südafrikas. Deren Fokus lag auf multilateralen Institutionen, gleichermaßen sprach er sich aber für eine verstärkte regionale und kontinentale Integration aus. Der EU und insbesondere dem Europäischen Parlament hatte Mandela kurz nach seiner Freilassung für deren Sanktionspolitik gedankt, die zur Isolierung des Apartheidregimes beigetragen hatte. In den folgenden Jahren hob er immer wieder die wirtschaftliche Relevanz Europas als wichtigster Handelspartner Südafrikas hervor.⁸ Die Ausgestaltung der Beziehungen zu Europa oblag dabei Mbeki, seinem Vizepräsidenten und späteren Präsidenten, dessen südafrikanische Außenpolitik durch das Leitbild der Afrikanischen Renaissance und seit 2001 durch die Reforminitiative der Neuen Wirtschaftspartnerschaft für afrikanische Entwicklung (New Economic Partnership for Africa Development, NEPAD) bestimmt war. NEPAD wurde von der EU nicht zuletzt aufgrund des Bezugs zu europäischen Normen und der Betonung der partnerschaftlichen Basis äußerst positiv aufgenommen. Mit dem Amtsantritt der neuen Regierung unter Jacob Zuma wurde im Mai 2009 die Post-Post-Apartheid eingeläutet. Zumas Außenpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass sie den Fokus verstärkt auf China richtet und gegenüber der SADC eine mehr an südafrikanischen Interessen orientierte Position einnimmt.⁹ Gerade in den EPA-Verhandlungen stellt die EU das vor eine Herausforderung; denn sie muss ihren entwicklungs- und handelspolitischen Ansatz, der auf regionalen Wirtschaftsabkommen beruht, mit Südafrikas Realpolitik in Einklang bringen.¹⁰

Der gemeinsame politische Dialog wird dennoch beständig ausgebaut, zuletzt auf dem fünften EU-Südafrika-Gipfel im September 2012 in Brüssel. Seit der Transition Südafrikas besteht ein institutionalisierter Austausch zwischen dem südafrikanischen und dem Europäischen Parlament. Dies wird ergänzt durch die paritätische Parlamentarische Versammlung, die sich aus Vertretern der Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten sowie Abgeordneten des EU-Parlaments zusammensetzt, und im Rahmen der Koopera-

Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004, S. 16). Unter Mbeki wurde die außenpolitische Abteilung des Präsidialamts umstrukturiert und verstärkt als Schlüsselakteur bei der Formulierung der Außenpolitik positioniert.

⁷ Eine Ausnahme stellte die Politik der Regierung Mbeki gegenüber dem Regime Robert Mugabes im benachbarten Simbabwe dar, die vom Parlament und der Opposition scharf kritisiert wurde.

⁸ Nelson Mandela, »South Africa's Future Foreign Policy«, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 5, S. 86–97.

⁹ Elizabeth Sidiropoulos, »Die Außenpolitik Südafrikas in der Post-Mbeki-Ära«, in: *KAS-Auslands-Informationen*, 25 (2009) 4, S. 49–73 (49).

¹⁰ Vgl. Ulrike Lorenz-Carl, »When the ›Not So Weak‹ Bargain with the ›Not So Strong‹: Whose Agency Matters in the Economic Partnership Agreement Negotiations?«, in: Ulrike Lorenz-Carl/Martin Rempe (Hg.), *Mapping Agency. Comparing Regionalisms in Africa*, Farnham: Ashgate, 2013, S. 61–76.

tion zwischen EU und SADC. Im Zuge der TDCA-Verhandlungen wurde im Jahr 2007 außerdem ein europäisch-südafrikanischer Kooperationsrat eingerichtet, in dem regelmäßig Mitglieder der südafrikanischen Regierung und der EU-Kommission zusammentreffen. Seit 2008 findet schließlich alljährlich als Teil der strategischen Partnerschaft ein Südafrika-EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs statt, ergänzt durch sektorale Dialogforen.

Detailbetrachtung Politikfelder

Das TDCA bildet die Rechtsgrundlage der Beziehungen Südafrikas zur EU. Es umfasst jene Bereiche, in denen beide Seiten bereits kooperieren (Entwicklung, Handel, Wissenschaft und Technologie), und fördert die Zusammenarbeit insbesondere bei Umwelt und Klimawandel, Regionalpolitik, Informations- und Kommunikationstechnologien, sozialen Fragen, Bildung und Ausbildung, Kultur und Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Durch das TDCA haben die vorwiegend auf Entwicklungsbelange ausgerichteten Beziehungen somit eine thematische Erweiterung erfahren. Seit 2007 werden Zusammenarbeit und Austausch im Rahmen der strategischen Partnerschaft und des Gemeinsamen Aktionsplans als sogenannter »Dialog von Mogôbagôba« weiter vertieft und institutionalisiert.

Das Primat der Handelspolitik

Die Relevanz der EU als größter Handelspartner Südafrikas ist unbestritten, obgleich Außenhandelspolitik in Südafrika keinen zentralen Stellenwert einnimmt. 2011 stammten gut 31 Prozent der südafrikanischen Importe aus der EU-27, 14,5 Prozent aus China und 8,1 Prozent aus den USA. Gut 22 Prozent der südafrikanischen Exporte gingen in die EU-27, 13 Prozent nach China und 8,9 Prozent in die USA.¹¹ Der Handel mit Südafrika macht allerdings nur knapp 1,1 Prozent der Importe und 1,6 Prozent der Exporte der EU aus. Mit 5,9 Milliarden Euro ist die EU zudem der größte Investor im Land, während Südafrika 2010 rund 1 Milliarde Euro in Europa investierte.¹²

Das Wirtschaftssystem der Republik Südafrika funktioniert traditionell nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Seit Ende der Apartheid hat sich die Schere zwischen Arm und Reich trotz zahlreicher Förderprogramme weiter geöffnet. Neben Wirtschaftswachstum und der verstärkten Einbindung Südafrikas und des südlichen Afrikas in die globale Wirtschaft steht daher auch die Armutsbekämpfung für die Kaprepublik weit oben auf der Agenda der Beziehungen mit der EU. Wie eingangs erwähnt, ergaben sich aus dem TDCA erhebliche Einschnitte für den südafrikanischen Außenhandel, wofür die Regierung massiv kritisiert wurde.

¹¹ DG Trade, *South Africa's Trade with Main Partners*, 2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113447.pdf> (Zugriff am 13.6.2013).

¹² Im September 2012 entschied die Regierung in Pretoria, auslaufende Investitionsabkommen mit Luxemburg und Belgien nicht zu erneuern, was auf Seiten der EU für einige Verstimmung sorgte.

In den EPA-Verhandlungen, die ab 2004 zwischen der SADC und der EU geführt wurden, war für Südafrika aufgrund des bereits abgeschlossenen TDCA mit der EU zunächst nur eine Beobachterrolle vorgesehen. Nach einiger Zeit wurde jedoch klar, dass ein regionales Handelsabkommen ohne Einbindung Südafrikas dem Wirtschaftswachstum in der Region wenig zuträglich wäre. Südafrika beteiligte sich daher von März 2007 an aktiv an den EPA-Verhandlungen. Entgegen der liberalen Handelspolitik, die in den frühen Post-Apartheid-Jahren praktiziert wurde, nahmen die südafrikanischen Unterhändler eine defensive Haltung gegenüber handelspolitischen Entscheidungen ein, die zugunsten einer sektorbasierten Industriepolitik getroffen werden sollten. Mit ihrer protektionistischen Position folgten die Vertreter Südafrikas letztlich der Regierungspartei, die sich neu orientierte, indem sie Zölle und die Tarifpolitik als bevorzugte Instrumente der südafrikanischen Industriepolitik verstand.

Südafrikas Verhalten in den EPA-Verhandlungen hat nicht nur Beobachter, sondern auch seine Nachbarn, insbesondere Botsuana, und die Unterhändler der EU überrascht.¹³ Der ursprüngliche Ansatz, homogene regionale Lösungen zu finden, lässt sich heute kaum noch erkennen. Die Handelsbeziehungen Südafrikas zur EU nahmen zuletzt eine konfliktträchtige Entwicklung. Pretoria zeigt wenig Verständnis dafür, dass die EU nach wie vor eine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs verlangt und an der Meistbegünstigungsklausel festhält, und warf ihr vor, eine »Teile und Herrsche«-Taktik zu verfolgen. Die EU hingegen hatte den Eindruck, die Kaprepublik wolle Teile des TDCA ohne Einbeziehung regionaler Interessen nachverhandeln. Die EPA-Verhandlungen mit Südafrika und den anderen Staaten der sogenannten SDAC-EPA-Gruppe,¹⁴ die nach ursprünglichen Planungen Ende 2007 abgeschlossen sein sollten, dauern noch an. Ungeachtet dessen wächst der Handel zwischen Südafrika und der EU nach einem kurzzeitigen Einbruch 2009 kontinuierlich. Eine Trendwende ist vorerst nicht zu erwarten, obwohl allgemein für Subsahara-Afrika eine rapide Zunahme des Handels mit China zu beobachten ist und die Volksrepublik bereits 2010 Deutschland als größten Handelspartner Pretorias abgelöst hat.

Entwicklungspolitik

In den Südafrika-EU-Beziehungen sind Entwicklungs- und Handelspolitik eng miteinander verbunden, insbesondere seit die EU ihren entwicklungspolitischen Ansatz geändert hat, indem sie Handel als Mittel für Entwicklung ansieht. Die Europäische Kommission, die Europäische Investitions-

¹³ Ulrike Lorenz-Carl, *Negotiating Disorder? The Economic Partnership Agreement Negotiations between the EU and Southern Africa*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (im Erscheinen); Ulrike Lorenz, »Negotiating Regions = Fostering Welfare: The Economic Partnership Agreements as New Model of Development?«, in: *Journal of International Relations and Development*, 14 (2011) 1, S. 142–150.

¹⁴ Diese Gruppe besteht aus 7 der insgesamt 15 SADC-Mitgliedstaaten, konkret aus: Angola, Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swasiland und Südafrika.

bank und die EU-Mitgliedstaaten steuern zusammen etwa 70 Prozent der Mittel bei, die Geber an Südafrika zahlen, was etwa 1,3 Prozent des Staatshaushalts und 0,3 Prozent des BIP ausmacht.

Schon während der Übergangszeit unterstützte die EU Südafrika bei der Vorbereitung der Wahlen 1994 und bei deren Beobachtung. Unmittelbar nach den Wahlen gewährte sie Südafrika Zollvorteile in einem Volumen von rund 400 Millionen ECU.¹⁵ Seit 1995 finanziert die EU mit umgerechnet 125 Millionen Euro pro Jahr im Rahmen des Europäischen Programms für Wiederaufbau und Entwicklung die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika. Im Jahr 2000 erhöhte sie die Mittel unter einem Indikativprogramm mit einer Laufzeit von sieben Jahren nochmals auf rund 885 Millionen Euro. Im Fokus der Entwicklungspolitik stehen die Förderung demokratischer Institutionen, der Zivilgesellschaft, der Rechtsstaatlichkeit und des Ausbaus der Infrastruktur. Zur Entwicklung der Infrastruktur ist umfangreiche Unterstützung vorgesehen, die der Bereitstellung von Wasser und sanitären Einrichtungen, der Bildungspolitik und dem Aufbau von Kapazitäten im Gesundheitswesen als Beitrag zum Kampf gegen HIV/AIDS im Land zugutekommen soll. Im Richtprogramm für die Zusammenarbeit mit Südafrika im Zeitraum 2007–2013 werden zwei konkrete Schwerpunkte vorgeschlagen: die Schaffung von Arbeitsplätzen, wobei insbesondere der informelle Sektor und dessen Eingliederung in die formelle Wirtschaft berücksichtigt werden soll, sowie der Aufbau von Kapazitäten für die Erbringung grundlegender sozialer Dienste und die Förderung des sozialen Zusammenhalts.

Das Einkommens- und Wohlstandsgefälle, das in Südafrika zwischen einzelnen Ethnien und sozialen Klassen herrscht, ist auch knapp zwanzig Jahre nach Ende der Apartheid sehr groß, was angesichts der enormen Herausforderungen für das Land wenig überrascht. Südafrika sieht sich dabei weniger als Entwicklungs- denn als Schwellenland und treibt seit April 2012 die Einrichtung einer eigenen Entwicklungshilfeorganisation voran, der South African Development Partnership Agency.

Die EU in der südafrikanischen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Beziehungen zwischen Südafrika und der EU finden parallel zu bilateralen Kooperationen Pretorias mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie interregionalen Beziehungen der EU mit der SADC sowie mit der Afrikanischen Union (AU) statt. Historisch bedingt nehmen Großbritannien und die Niederlande unter den EU-Mitgliedsländern eine besondere Stellung im Netzwerk bilateraler Beziehungen Südafrikas ein. Deutschland ist wichtigster europäischer Handelspartner Pretorias, während insbesondere die skandinavischen Länder als entwicklungspolitische Partner agieren. Pre-

¹⁵ Siegmund Schmidt, »Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52 (2002) B19–20, S. 29–38; vgl. Martin Holland, »The Joint Action on South Africa: A Successful Experiment?«, in: ders. (Hg.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London/Washington, D.C.: Pinter, 1997, S. 174–183.

toria hat dabei auch immer wieder betont, dass seine Beziehungen mit »europäischen Ländern wie Russland und die Türkei«¹⁶ über die Grenzen der EU hinausreichen.

In der Sicherheitspolitik geht es Südafrika vor allem um die aktive Einbindung Afrikas in die Vereinten Nationen, deren Reform Pretoria nachhaltig befürwortet. Ein weiteres Anliegen ist die Stärkung der kontinentalen Friedens- und Sicherheitsarchitektur unter Führung der AU. 2011/2012 war Südafrika zum zweiten Mal nach 2007/2008 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten und bemühte sich dabei insbesondere um eine Stärkung der Verbindung mit den G20. Die G20 wurde zuletzt beim vierten Südafrika-EU-Gipfel als zentrales Forum für globale wirtschaftliche Zusammenarbeit herausgestellt, dessen Einfluss auf die globale finanzielle Stabilität nach Meinung beider Seiten gestärkt werden soll.

Energie-, Klima- und Umweltpolitik

Da die Auswirkungen des Klimawandels auf Südafrika längst zu spüren sind und das Land mit der Herausforderung konfrontiert ist, den steigenden Bedarf an bezahlbarer Energie zu befriedigen, hat nationale, regionale und globale Energie-, Klima- und Umweltpolitik für Pretoria hohen Stellenwert. Südafrika, zwölftgrößter Verursacher von Treibhausgasen, gewinnt seine Energie noch immer überwiegend aus einheimischer Kohle, setzt aber verstärkt auf den Ausbau erneuerbarer Energien und auf »green economy«. Im Zuge dessen sollen mehr als 50 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Energie und Klima haben auch in den südafrikanischen Beziehungen zur EU an Relevanz gewonnen. Auf dem ersten Südafrika-EU-Gipfel 2008 wurde die Einrichtung eines Dialogforums Energie (Energy Dialogue Forum) beschlossen, bei dem sich Vertreter der Europäischen Kommission, der Regierungen Südafrikas und der EU-Mitgliedstaaten austauschen. Das Dialogforum umfasst drei Arbeitsgruppen zu den Themen »schadstoffarme Kohleverstromung« (Clean Coal Technology), »CO₂-Abscheidung und -Speicherung« (Carbon Capture Storage) und »Kernenergie«. Die Arbeitsgruppen bestehen jeweils aus Vertretern der Europäischen Kommission, der südafrikanischen Regierung und der EU-Mitgliedstaaten, die Industrie sowohl der EU wie auch Südafrikas ist ebenfalls beteiligt. Den Vorsitz teilen sich das südafrikanische Ministerium für Bodenschätze und Energie und die Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission. Ende 2011 startete das Ministerium für Handel und Industrie die Südafrikanische Initiative zum Ausbau erneuerbarer Energien (South African Renewables Initiative). Sie soll im Rahmen einer internationalen Partnerschaft Südafrikas mit EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland und Dänemark), Norwegen und der Europäischen Investitionsbank südafrikanische und internationale Finanzierungsmittel sowie Know-how mobilisieren.

Südafrika beteiligte sich in den letzten Jahren aktiv an der internationalen Klimapolitik und fungierte zuletzt 2011 als Ausrichter der inter-

¹⁶ Vgl. *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu* [wie Fn. 1], S. 31.

nationalen Klimakonferenz in Durban. Hier kam es nach den gescheiterten Verhandlungen in Kopenhagen zu einer Allianz mit der EU, Brasilien und der Mehrzahl der Schwellenländer. Kritiker mutmaßen allerdings, dass Südafrika als Gastgeber einem Abkommen seine Zustimmung nicht verweigern konnte. Bereits im Februar 2012 hatte sich Pretoria im Rahmen des 10. BASIC-Ministertreffens zum Klimawandel vehement gegen die Abgabe auf Kohlenstoffemissionen ausgesprochen, die für Flüge von und nach Europa geplant war.

Währungspolitik und Finanzkrise

Die weltweite Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre hat auch vor Südafrika nicht haltgemacht. Insbesondere 2009 war für die Kaprepublik aus wirtschaftlicher Sicht ein schweres Jahr: Mit einem negativen BIP-Wachstum von -1,8 Prozent erlebte das Land die erste Rezession nach 17 Jahren, knapp eine Million Arbeitsplätze wurden allein in der ersten Jahreshälfte abgebaut. Die Steuereinnahmen fielen deutlich geringer aus als erwartet, was wiederum das Haushaltsdefizit ansteigen ließ. Aufgrund des flexiblen Wechselkursregimes machte der Rand eine regelrechte Berg- und Talfahrt durch. Da südafrikanische Haushalte und Unternehmen nur einen geringen Anteil ihrer Kredite in Fremdwährung aufgenommen haben, hielten sich die negativen Auswirkungen der enormen Wechselkursschwankungen allerdings in Grenzen.¹⁷ Im Unterschied zu anderen Ländern war der Rezession in Südafrika keine Finanzkrise vorausgegangen. Vielmehr war die Rezession hier eine Folge der weltweiten wirtschaftlichen Abkühlung, die nach der globalen Finanzkrise einsetzte. Die Wachstumsraten schwankten zwischen 4,6 Prozent Anfang 2011 und 0,9 Prozent im ersten Quartal 2013.¹⁸

Bildung und Wissenschaft

Wissenschaft und Technologie sind nicht nur für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes von Bedeutung, sondern auch für die Armutsbekämpfung und den gesellschaftlichen Wiederaufbau. Diese Erkenntnis findet sich bereits 1996 in einem Weißbuch der Übergangsregierung. Die EU wurde und wird dabei von Südafrika als wichtiger Partner für die Kooperation in Forschung und Wissenschaft gesehen. Ebenfalls 1996 unterzeichneten beide Seiten ein Abkommen über wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit (Agreement on Science and Technology Cooperation, ASTC), das die Partizipation südafrikanischer Forscher und Forschungsinstitutionen an Projekten unter

¹⁷ Marion Mühlberger, »South Africa: Between the Economic Crisis and the World Cup«, in: *Börsen-Zeitung*, 8.8.2009.

¹⁸ Statistics South Africa, *Fact Sheet GDP Growth*, 2013, <www.statssa.gov.za/keyindicators/GDP/Fact%20Sheet%201_2_4thq2012.pdf> (Zugriff am 13.6.2013), und *Trading Economics, South Africa GDP Growth Rate*, 2013, <www.tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth> (Zugriff am 13.6.2013).

dem Dach des sechsten EU-Rahmenprogramms ermöglicht. In der südafrikanischen Vertretung in Brüssel wurde zu diesem Zweck eine eigene Unterabteilung eingerichtet. Inzwischen sind Forscher aus Südafrika jene Gruppe, die am vierthäufigsten an Forschungsprojekten unter dem siebten Rahmenprogramm partizipiert. 2005 wurde als Ergänzung zum ASTC das Europäisch-Südafrikanische Programm für die Weiterentwicklung von Wissenschaft und Technologie in der Kaprepublik (European-South African Science and Technology Advancement Programme, ESASTAP) unterschrieben, das Kooperationen zwischen südafrikanischen und europäischen Forschern gezielt fördern soll.¹⁹ Die sogenannte »Erasmus Mundus Action for South Africa« wurde verabschiedet, um die Mobilität südafrikanischer Studierender und Lehrender an Hochschulen in der EU zu unterstützen.

Schlussfolgerung und Ausblick

Der Haltung Südafrikas zur EU lässt sich auch knapp zwanzig Jahre nach Ende der Apartheid als ambivalent charakterisieren. Sie spiegelt im Wesentlichen die Kritik des globalen Südens am ambivalenten internationalen Auftreten der EU im Spannungsverhältnis zwischen einer interessen geleiteten Handelspolitik und einer als normbestimmt verstandenen Entwicklungspolitik. Mit Blick auf Südafrika hat die EU, die sich nachdrücklich als »Zivilmacht« darstellt, in dieser Zeit einerseits in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit eine gewichtige Position übernommen und wird diese auch weiterhin haben. Andererseits haben sich die handelspolitischen Beziehungen kritisch entwickelt, was seitens Südafrikas insbesondere im Kontext der EPA-Verhandlungen immer wieder betont wurde. Die EPA-Verhandlungen haben gezeigt, dass Südafrika durchaus bereit ist, dieses Spannungsverhältnis zur Durchsetzung eigener Interessen auszunutzen. Auch in dem für beide Parteien so wichtig gewordenen Politikfeld Energie- und Klimaschutz kann keine automatische »like-mindedness« festgestellt werden, auch wenn Südafrika und die EU ihre Zusammenarbeit im Rahmen der strategischen Partnerschaft betonen. Vielmehr scheinen die Position Südafrikas gegenüber der EU und die Bereitschaft, mit ihr zu kooperieren, vom jeweiligen Forum abhängig zu sein.

Sicherheitspolitisch findet die Zusammenarbeit mit der EU auf kontinentaler Ebene verstärkt unter der Führung der AU statt, wobei Südafrika sich in den vergangenen Jahren bemühte, nicht als alleinige kontinentale Führungsmacht angesehen zu werden. Pretorias konstant aktives Engagement auf internationaler Ebene zeigt allerdings deutlich, dass Südafrika seine Position als »Vertreter Afrikas in der Welt« auch in den kommenden Jahren weiter ausbauen will. Die EU ist dabei nur *ein* Partner unter einer wachsenden Zahl kooperationswilliger Staaten, wie nicht zuletzt die Aufnahme Südafrikas in die Gruppe der BRIC- und nunmehr BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) belegt. 2011 lag der Anteil des südafrikanischen Außenhandels mit den BRIC-Staaten bereits

¹⁹ ESASTAP 1: 2005–2007, ESASTAP 2: 2008–2012.

bei 19,2 Prozent, der Anteil des Außenhandels mit den EU-27-Staaten belief sich auf 26,9 Prozent. Das große Interesse der Kaprepublik an Zuwächsen im Handel mit China, Indien und Brasilien wurde nicht zuletzt beim fünften BRICS-Summit in Durban im März 2013 betont.²⁰ Inwiefern sich diese neue Formation auf die Beziehungen mit der EU auswirken wird, bleibt abzuwarten. Die südafrikanische Regierung ist davon überzeugt, dass künftige Entwicklungen auf globaler Ebene im Wesentlichen von den heutigen »emerging powers« bestimmt werden, und zeigt als eine dieser Mächte großes Interesse an einer aktiven Mitgestaltung. In den letzten Jahren ließ sich allerdings beobachten, dass die Gruppierungen BRICS, IBSA (Indien, Brasilien und Südafrika) und BASIC (Brasilien, Südafrika, Indien und China) parallel existieren und agieren. Südafrika steht gegenwärtig vor der Herausforderung, seine Rolle in diesen neuen Konstellationen der Schwellenländer zu finden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Pretoria bis dato keine konkrete EU-Politik entwickelt hat und in der Zusammenarbeit mit der EU eher passiv agiert. Dies mag auch der Tatsache geschuldet sein, dass sich Südafrika auf einer Vielzahl von Ebenen und Foren positionieren muss. Die Regierung Mandela hatte ihren Fokus auf regionale und kontinentale Beziehungen gelegt, unter Mbeki war Südafrika bestrebt, seine Stellung in der UNO zu stärken. Inzwischen bildet vor allem die Süd-Süd-Kooperation mit den BRICS-Partnern einen wesentlichen Schwerpunkt in der südafrikanischen Außenpolitik. Die Beziehungen mit der EU gibt es »pro bono« noch obendrauf.

²⁰ DG Trade, *South Africa's Trade with Main Partners*, 2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113447.pdf> (Zugriff am 13.6.2013).

Die USA und die EU: Kein einheitlicher Blick auf den europäischen Partner

Johannes Thimm

Einleitung

Die USA waren bei der Entstehung der Europäischen Union niemals nur Beobachter, sondern von Beginn an aktiv beteiligt. Infolgedessen ist das transatlantische Verhältnis integraler Bestandteil der Debatte über die Rolle der EU in der Welt. Auch der Diskurs über die EU ist transatlantisch, die Trennungslinien verlaufen weniger zwischen Amerikanern und Europäern als zwischen Unterstützern der EU und Skeptikern.¹ Eine amerikanische Sicht auf die EU zu identifizieren birgt die Gefahr von Klischees, denn dieser Ansatz suggeriert, dass die Wahrnehmung Europas in den USA einheitlich ist.

Eine gängige Darstellung der transatlantischen Beziehungen lautet folgendermaßen:² Während des Kalten Krieges war das transatlantische Verhältnis intakt. Die Bedrohung durch die Sowjetunion schweißte die USA und Westeuropa zusammen, die eine stabile Wertegemeinschaft bildeten. Symbol und zentrale Institution dieser Partnerschaft war die Nato. Krisen in der transatlantischen Allianz wurden gar nicht erst zugelassen oder zumindest schnell beigelegt. Nach Ende des Ost-West-Konflikts steht Europa nicht mehr im Zentrum des amerikanischen Engagements. Die Gefahr eines Krieges in Europa ist gebannt, neue Bedrohungen sind an die Stelle der Konfrontation mit der Sowjetunion getreten. Europa verliert in dem Maße an Bedeutung, wie aufstrebende Mächte – insbesondere China – die Aufmerksamkeit der USA erfordern. Die transatlantischen Beziehungen sind kein Selbstzweck mehr, sondern werden entromantisiert. Anstatt transatlantische Kooperation auf einer Wertegemeinschaft aufzubauen, geht es nun darum, pragmatisch Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden. Die USA sind in erster Linie an Lastenteilung interessiert und erwarten von Europa substantielle Beiträge zur Umsetzung ihrer Agenda. Dazu gehört vorrangig, Verantwortung bei der Bewältigung internationaler Krisen zu übernehmen. Will Europa relevant bleiben, muss es aufhören, Nabelschau zu betreiben, seine Kapazitäten ausbauen und in der Außenpolitik mit einer Stimme sprechen.

Dieses Narrativ enthält zutreffende Elemente, greift jedoch zu kurz. Es vereinfacht und mythologisiert die transatlantischen Beziehungen während des Kalten Krieges. Auf diese Weise entsteht ein unvollständiges Bild der transatlantischen Partnerschaft, das falsche Schlussfolgerungen dar-

¹ Im Kontext dieser Studie bezieht sich der Ausdruck »Amerika« auf die USA, mit »Europa« sind die Staaten der Europäischen Union gemeint.

² Vgl. Richard Haass, »Goodbye to Europe as a High-ranking Power«, in: *Financial Times* (online), 12.5.2010 (Zugriff am 28.7.2011).

über nahelegt, was die USA heute von der EU erwarten. Denn das Bild, das in den USA über die EU gezeichnet wurde, war schon immer komplex und heterogen. Auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gibt es Höhen und Tiefen im transatlantischen Verhältnis und der Blick der USA auf Europa ist von Widersprüchen geprägt, die sich vor allem auf drei Gründe zurückführen lassen. Erstens beruht die Wahrnehmung der EU in den USA nicht nur auf europäischem Handeln, sondern auch auf der Eigenwahrnehmung Amerikas. Ob Washington die EU »braucht«, hängt davon ab, wie es die eigene Situation in der Welt rezipiert. Dieses Selbstbild unterliegt häufigen Schwankungen und Konjunkturen. Zweitens gehen innerhalb der amerikanischen Elite die Meinungen über die EU weit auseinander. Wie in Europa auch wird die EU im Hinblick auf ihre Ziele und Fähigkeiten unterschiedlich beurteilt. Drittens hat jedes Politikfeld eine eigene Logik. Die Kompetenzen und Kapazitäten der EU variieren zwischen den Bereichen. Auch die Ziele der USA und der EU überschneiden sich je nach Thema in unterschiedlichem Maß. Daraus ergibt sich eine jeweils andere Dynamik aus Kooperation, Konkurrenz oder Konflikt.

Veränderungen in der Bedeutung der EU für Washington

Für die Relevanz der EU aus amerikanischer Sicht ist das europäische Verhalten ein wichtiger, jedoch keineswegs der einzige Faktor, das zeigt die historische Perspektive. Während des Kalten Krieges galt (West-)Europa als unverzichtbarer Verbündeter gegen die Sowjetunion. Die europäische Integration wurde von den USA bewusst unterstützt, auch um das Einverständnis Großbritanniens und Frankreichs für die von den USA als notwendig erachtete Wiederbewaffnung Deutschlands zu erreichen. Dennoch war das Kräfteverhältnis im transatlantischen Bündnis sehr viel asymmetrischer als heute: Europa war auf die Sicherheitsgarantie der USA durch die Nato angewiesen. Seine Gegenleistung bestand neben militärischen Fähigkeiten vor allem in der Bereitschaft, den USA durch Loyalität im Systemwettbewerb mit der Sowjetunion Legitimität zu verleihen. Die besondere Konstellation des Ost-West-Konflikts bedeutete, dass die europäischen Staaten trotz ihrer militärischen Schwäche Einfluss auf die amerikanische Außenpolitik nehmen konnten.³ Wegen der Rivalität zwischen den Supermächten hatte auch der Juniorpartner der westlichen Allianz Gewicht. Die Behauptung, es habe während des Kalten Krieges keine Auseinandersetzungen zwischen Europa und den USA gegeben, ist nicht haltbar: Die transatlantischen Konflikte über die Lösung der Suezkrise oder über die deutsche Entspannungspolitik gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts standen den Konfrontationen seit 1990 in nichts nach.⁴

³ Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

⁴ Vgl. auch Andrew Moravcsik, »U.S.-EU Relations: Putting the Bush Years in Perspective«, in: Federiga M. Bindi (Hg.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, S. 203–208.

Durch das Ende des Kalten Krieges sahen die USA ihre Vormachtstellung bestätigt. Sie fühlten sich als »unverzichtbare Nation« (Madeleine Albright). Konzepte wie das »Ende der Geschichte« (Francis Fukuyama) und der »unipolare Moment« (Charles Krauthammer) prägten den Diskurs in den 1990er Jahren. Zunächst waren die USA daran interessiert, Verantwortung für die Sicherheit in Europa an die EU abzugeben und die Friedensdividende einzulösen. Die amerikanische Hoffnung wurde enttäuscht, als Europa die Kriege auf dem Balkan nicht allein in den Griff bekam.

Nachdem George W. Bush zum amerikanischen Präsidenten gewählt worden war, traten grundlegende Zielkonflikte zwischen der US-Regierung und einigen großen europäischen Staaten auf. Die Bush-Administration ignorierte europäische Positionen und Einwände gegen die Politik Washingtons. Eine gemeinsame europäische Haltung wurde mit dem Hinweis auf ein »altes« und ein »neues« Europa (Donald Rumsfeld) nicht nur geleugnet, sondern aktiv unterminiert.

Die Aufwertung Europas in den letzten zehn Jahren hat weniger mit den Entwicklungen in der Europäischen Union zu tun als damit, dass sich die USA der Grenzen ihrer Macht bewusst geworden sind. Die Mitglieder der Regierung von George W. Bush hatten wenig für Europas Werte übrig, ihr Interesse an dessen Institutionen war gering. Dennoch sahen sie sich in Bushs zweiter Amtszeit zu einer Charmeoffensive gezwungen, um für europäische Unterstützung in der Nachkriegsverwaltung von Irak und Afghanistan zu werben. Konflikte, die man noch kurz zuvor geschürt hatte, wie die Kontroverse über den Internationalen Strafgerichtshof, wurden heruntergespielt, die offene Konfrontation wich der stillen Kooperation. Dieser pragmatische Kurs wurde auch unter Präsident Barack Obama fortgesetzt.

Die Erwartungen der USA an die EU sind also eng mit der von Konjunkturen geprägten amerikanischen Einschätzung der eigenen Rolle in der Welt verbunden. In nur wenigen Jahren verdrängte der Niedergang Amerikas den unipolaren Moment als dominantes Narrativ. Zugleich wuchs die Bedeutung Europas für Amerika. In Phasen, in denen sich die USA ihrer eigenen Handlungsfähigkeit gewiss sind, schenken sie der EU wenig Beachtung. Zeigen sich die Grenzen der amerikanischen Gestaltungsmacht, wird die EU als Partner wieder wichtiger.

Ambivalenz gegenüber den europäischen Werten

Aus US-amerikanischer Perspektive prägen die größeren Mitgliedstaaten das Bild von der EU. Sie werden als repräsentativ für einen »European way of life« gesehen. Ein durch hohe Steuern finanzierter generöser Sozialstaat etwa gehört fest zum Image Europas.⁵ Im transatlantisch geführten Diskurs decken sich amerikanische Stereotypen häufig mit der idealisierten Selbstwahrnehmung der Europäer. So sind Amerikaner wie Europäer der

⁵ Dabei sind hier die Unterschiede zwischen Europa und den USA nicht größer als zwischen europäischen Staaten. Siehe Peter Baldwin, *The Narcissism of Minor Differences: How America and Europe Are Alike*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2009.

Meinung, Europa sei pazifistischer, multilateraler, weniger marktliberal und umweltbewusster als die USA.

Wie diese Eigenschaften seitens der Amerikaner bewertet werden, hängt von ihrer ideologischen Prädisposition ab und variiert entlang des politischen Spektrums: Konservative Amerikaner begegnen allem, was als »europäisch« wahrgenommen wird, mit Skepsis; linksliberale Amerikaner sehen Europa positiver und bezeichnen es teilweise ausdrücklich als Vorbild.

Das liegt daran, dass viele Charakteristika des »European way of life« in den USA Gegenstand innenpolitischer und ideologischer Kontroversen sind. Das »Projekt Europa« besitzt verschiedene Dimensionen: erstens den Prozess der europäischen Integration einschließlich der Delegation von Entscheidungen an europäische Institutionen; zweitens die Werte, welche die EU für sich beansprucht, wie das Prinzip des Multilateralismus,⁶ die Identität als »Zivilmacht«⁷ und das Sozialstaatsprinzip;⁸ und drittens konkrete Politiken, bei denen es eine erkennbare europäische Linie gibt, wie in der Klima- oder Menschenrechtspolitik (inklusive Ablehnung der Todesstrafe).

Während linksliberale Amerikaner mit dem Modell europäischer Integration, den von der EU deklarierten Werten und ihrer Klima- und Menschenrechtspolitik sympathisieren, weisen konservative Amerikaner eine europäische Vorbildrolle grundsätzlich zurück. Sie lehnen zentralisierte Regierungsinstitutionen und insbesondere die Abtretung von Souveränität an supranationale Institutionen vehement ab und bevorzugen stattdessen lokale, basisdemokratische Entscheidungsstrukturen. Zudem sind sie skeptisch gegenüber der Wirkung des Völkerrechts und anderer multilateraler Mechanismen und sehen militärische Gewalt als zentralen – und legitimen! – Bestandteil internationaler Politik, während sie die Instrumente einer Zivilmacht herunterspielen.⁹ Ihre konservative Weltsicht beinhaltet einen Marktliberalismus, der die Regulierung der Wirtschaft durch die Politik ebenso mit Argwohn betrachtet wie den europäischen Sozialstaat. Abzulesen war dies an den polemischen Äußerungen zum »europäischen Sozialismus« im amerikanischen Streit um eine universelle Kranken-

⁶ »At a global level, Europe must lead a renewal of the multilateral order.« (Council of the European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, 8.11.2008, S. 2, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf>.) Vincent Pouliot, »Multilateralism as an End in Itself«, in: *International Studies Perspectives*, 12 (2011) 1, S. 18–26.

⁷ Jan Orbie, »Civilian Power Europe«, in: *Cooperation and Conflict*, 41 (März 2006) 1, S. 123–128.

⁸ Die Charta der Grundrechte der EU unter dem Lissabonner Vertrag schafft positive Sozialrechte, die vor dem europäischen Menschenrechtsgerichtshof einklagbar sind.

⁹ Bei der Bereitschaft zu Militärinterventionen gilt das Rechts-links-Schema nur eingeschränkt. Der realpolitische Flügel der Republikaner will Militäreinsätze minimieren. Die amerikanische Linke teilt sich in einen pazifistischen Flügel und einen, der humanitäre Interventionen befürwortet (in der Regierung z.B. die Nationale Sicherheitsberaterin Susan Rice und die Botschafterin bei den Vereinten Nationen Samantha Power). Demokraten halten jedoch zivile Maßnahmen eher für wichtig und sind bereit, Militärausgaben zu senken.

versicherung. In der Einstellung gegenüber Europa gibt es folglich eine klare Spaltung zwischen rechts und links, die sich durch die angesprochenen Politikfelder zieht.¹⁰

Die Wahrnehmung der Rolle Europas

Die transatlantischen Beziehungen sind beispiellos in ihrer Breite und Dichte. Wie unterschiedlich die Kooperation in den verschiedenen Bereichen abläuft, zeigt sich am Bild der EU als »wirtschaftlichem Riesen« und »militärischem Zwerg«. Drei Faktoren bestimmen die Dynamik im jeweiligen Feld: Zunächst hat die EU bei jedem Thema unterschiedliche Kompetenzen. Je nach Grad der Vergemeinschaftung des Politikfelds sind entweder die Brüsseler EU-Institutionen oder die Mitgliedstaaten erster Ansprechpartner. Weiterhin spielt das Machtverhältnis zwischen den USA und der EU eine große Rolle, das auch, aber nicht nur davon abhängt, wie sehr die EU mit einer Stimme spricht. Schließlich zählt, in welchem Maße die politischen Zielsetzungen beim betreffenden Thema übereinstimmen.

Handels- und Wirtschaftspolitik

In der Handelspolitik mit ihrem hohen Grad der Vergemeinschaftung ist der Status der EU als wirtschaftlicher Riese am deutlichsten sichtbar.¹¹ Weil die Europäische Kommission die EU-Staaten in nahezu allen handelspolitischen Fragen vertritt, können diese ihr kollektives Gewicht in die Waagschale werfen. Deswegen, aber auch weil die Europäische Kommission bei der Umsetzung einer Freihandelsagenda historisch verlässlicher war als die EU-Mitgliedstaaten, akzeptieren die USA die EU als gleichwertigen Gegenspieler, der seine Interessen selbstbewusst vertritt. Sie betonen den beiderseitigen Nutzen der engen Handelsbeziehungen und deren hohen Anteil am Welthandel.¹² Zahlreiche der etwa 100 Mitarbeiter der amerikanischen Vertretung in Brüssel beschäftigen sich mit Handelspolitik.¹³ Neben dem Transatlantic Economic Council (TEC) gibt es etliche weitere Dialogforen, zum Beispiel einen Energierat, der zum Austausch von Know-how über saubere Energien beitragen soll.

10 Dass die Trennungslinie eher zwischen rechts und links als zwischen Amerika und Europa verläuft, zeigt sich auch daran, dass umgekehrt europäische Konservative die USA als Vorbild sehen. Vgl. Daniel Hannan, »A European's Warning to America«, in *Wall Street Journal*, 12.3.2011, S. A15.

11 Sophie Meunier/Kalypso Nicolaïdis, »Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU«, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999) 3, S. 477–501.

12 Vgl. The White House, *Fact Sheet on the United States' Relationship with the European Union: An Enduring Partnership*, 20.11.2010, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/20/fact-sheet-united-states-relationship-with-european-union-enduring-partn>.

13 Dazu gehören Mitarbeiter des Foreign Commercial Service, der das Handelsministerium repräsentiert, des Foreign Agricultural Service, des Animal and Plant Health Inspection Service. United States Mission to the EU, <http://useu.usmission.gov/useu_agencies_sections.html> (Zugriff am 14.5.2013).

Die im Sommer 2013 angelaufenen Verhandlungen über eine Transatlantische Partnerschaft für Handel und Investitionen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) sollen die Beziehungen noch einmal vertiefen, offenbaren aber auch die Schwierigkeiten beim Abbau von Investitions- und Handelshemmnissen.¹⁴ Denn in der Entwicklung gemeinsamer Technologie-, Umwelt- und Sicherheitsstandards tritt das Konkurrenzverhältnis zwischen USA und EU zutage. Welche Standards sich durchsetzen, hat gewichtige Konsequenzen für den Marktzugang und die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen, auch in Märkten in Asien und Lateinamerika. Unterschiedliche Interpretationen von Gesundheitsstandards verursachen weitere Konflikte. Die Bedenken der Europäer gegenüber genetisch veränderten Agrarprodukten etwa gelten in den USA als nichttarifäre Handelshemmnisse. Sowohl bilateral als auch in der WTO gibt es jedoch schon jetzt eingespielte Verfahren für den Umgang mit diesen Schwierigkeiten. Ungeklärte Probleme greifen meist nicht auf andere Aspekte der Beziehungen über und können selbst dann kontrolliert werden, wenn TTIP scheitert. In einem Punkt unterscheidet sich die Sichtweise auf TTIP seitens der USA deutlich von der in Europa: Europäer sehen einen transatlantisch integrierten Wirtschaftsraum als Symbol des besonderen Verhältnisses zwischen den USA und Europa und hoffen, dass er sich insgesamt positiv darauf auswirkt. Dagegen wünscht sich die amerikanische Wirtschaft vor allem einen leichteren Zugang zu europäischen Märkten, während die Regierung wiederum das Abkommen auch als Mittel im Wettbewerb mit China sieht. Dass eine Freihandelszone mit Europa aus amerikanischer Sicht nicht ganz so einzigartig ist, wird schon daran offenkundig, dass Washington parallel über eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) – ebenfalls unter Ausschluss Chinas – verhandelt.

In der US-Binnenwirtschaftspolitik spielt Europa trotz der offensichtlichen Interdependenzen allenfalls eine Nebenrolle. Die Krise der Eurozone bestätigt in den USA diejenigen, die ohnehin nur geringe Erwartungen an Europa hegen. Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 fordern die USA von europäischen Regierungen, Konjunkturmaßnahmen aufrechtzuerhalten, und erklären den Europäern bisweilen gern, was in einer bestimmten Situation zu tun sei.¹⁵

Gelegentlich versucht Washington, Maßnahmen europäischer Regierungen zu imitieren.¹⁶ Insgesamt ist jedoch die US-Finanz- und Wirtschafts-

¹⁴ Heribert Dieter, »Festung Atlantik«, in: *Internationale Politik*, 68 (Mai/Juni 2013) 3, S. 48–53; Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker, *Abkommen mit Nebenwirkungen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2013 (SWP-Aktuell 26/2013).

¹⁵ So reagierten Europäer ablehnend auf ein entsprechendes Statement des amerikanischen Finanzministers Timothy Geithner beim Gipfel des Internationalen Währungsfonds in Warschau. Vgl. U.S. Department of the Treasury, *Statement by Treasury Secretary Timothy F. Geithner Twenty-Fourth Meeting of the International Monetary and Financial Committee*, 24.9.2011, <www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1306.aspx> (Zugriff am 14.5.2013).

¹⁶ So z.B. die britische Variante der Bankenrettung in Kombination mit einer Teilverstaatlichung der Banken oder die Abwrackprämie zur Unterstützung der deutschen Automobilindustrie. Elemente der europäischen Finanzmarktregulierung flossen in das

politik zu sehr von nationalen Besonderheiten und innenpolitischen Zwängen geprägt, um für »best practices« nach Europa zu schauen. Die Geldpolitik der USA basiert stark auf der Rolle des US-Dollars als Leitwährung. Der Euro ist dabei eher Konkurrent.

Energie-/Klimapolitik

Die europäische Klimapolitik ist weitgehend harmonisiert, seitdem das Europäische Parlament im Dezember 2008 auf Vorschlag der Kommission dem sogenannten Klima- und Energiepaket zustimmte. Es sieht vor, durch verschiedene Strategien, darunter ein Emissionshandelssystem, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 EU-weit um 20 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 zu reduzieren.¹⁷ Seitdem beansprucht die EU in der Klimapolitik eine Vorreiterrolle, worauf die USA mit geteiltem Echo reagieren. Viele halten es für unnötig, die Emission von Treibhausgasen über den Status quo hinaus zu begrenzen. Rund die Hälfte der Republikaner im Kongress glaubt, dass die Auswirkungen menschlichen Handelns auf das Klima nicht ausreichend bewiesen sind.¹⁸ Einwände gegen Klimaschutzmaßnahmen gibt es auch aus Sorge um deren wirtschaftliche Kosten und einer allgemeinen Ablehnung jeder Art von Marktregulierung durch die Regierungsbürokratie.

Unter den Demokraten sympathisieren viele mit der europäischen Forderung nach verbindlichen Zielen zur Reduktion von Treibhausgasen. Aber auch hier wird befürchtet, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels das Wachstum hemmen könnten. Hinzu kommt der Widerstand von Politikern aus solchen Bundesstaaten, in denen energieintensive Industrien betrieben oder fossile Energieträger abgebaut werden. Seit Präsident Obamas Amtsübernahme wird zwar häufiger argumentiert, eine »grüne Wirtschaft« könne sich vorteilhaft auf Wachstum und Arbeitsplätze auswirken. Gleichwohl scheint dies nach wie vor eine Minderheitsmeinung zu sein. Der Schiefergasboom in den USA hat der Forderung den Wind aus den Segeln genommen, die Abhängigkeit von Öl- und Erdgasimporten durch Investitionen in heimische erneuerbare Energiequellen zu verringern.

Washington ist nicht bereit, sich zur einseitigen Senkung von Treibhausgasemissionen zu verpflichten. Stattdessen befürwortet es verbindliche Zusagen nur als Teil einer Gesamtlösung, die auch Obergrenzen für die Schwellenländer Indien und China vorsieht. Europäische Maßnahmen, welche die amerikanische Wirtschaft betreffen, führen mitunter zu hand-

sogenannte Dodd-Frank-Gesetz zur Finanzmarktreform ein. Und Obama bezieht sich mit seinem Modell innerbetrieblicher Ausbildung ausdrücklich und wohlwollend auf den deutschen Mittelstand.

¹⁷ Siehe Eur-Lex, *Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the Effort of Member States to Reduce Their Greenhouse Gas Emissions to Meet the Community's Greenhouse Gas Emission Reduction Commitments up to 2020*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009D0406:EN:NOT>> (Zugriff am 14.5.2013).

¹⁸ Die aktuellsten verfügbaren Zahlen stammen aus der letzten Legislaturperiode. Siehe Brad Johnson, »The Climate Zombie Caucus of the 112th Congress«, *ThinkProgress*, 19.11.2010, <<http://thinkprogress.org/climate-zombie-caucus/>> (Zugriff am 14.5.2013).

festen Streitigkeiten. Als die EU Fluggesellschaften, die Ziele in ihrem Gebiet anfliegen, per Gesetz die Teilnahme am Emissionshandel vorschreiben wollte, provozierte dies den Widerstand der Regierungen in Washington, Peking und Neu-Delhi.¹⁹ Daraufhin entschied die EU-Kommission nach einem Votum des Umweltausschusses im Europäischen Parlament (EP), das bereits beschlossene Gesetz zunächst auszusetzen, um eine Einigung im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu ermöglichen.²⁰ Dagegen sehen amerikanische Umweltverbände die EU durchaus als Vorbild, auf das sie sich berufen, um ihrer Position in der innenpolitischen Auseinandersetzung mehr Gehör zu verschaffen.²¹ Auch Bundesstaaten der USA sind durchaus willens, bei technischen Entwicklungen von Europa zu lernen. Sie empfangen immer wieder Wirtschaftsdelegationen aus Europa, um von deren Erfahrungen zu profitieren.

Außen- und Sicherheitspolitik

In der Außen- und Sicherheitspolitik trifft die konventionelle Sicht am ehesten zu, nach der sich amerikanische Entscheidungsträger von Europa vor allem Lastenteilung wünschen. In Washington herrscht parteiübergreifend Konsens, dass die EU ihre militärischen Fähigkeiten ausbauen sollte, um mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen und ihr Engagement im militärischen Konfliktmanagement zu verstärken.²² Besonders bei Krisenprävention und -management sowie Friedens- und Stabilisierungsoperationen sind europäische Beiträge gefragt, denn Konfliktprävention liegt im gemeinsamen Interesse und der Bedarf übersteigt immer die Kapazitäten.

Die Sparprogramme, die als Reaktion auf die Schuldenkrise in der Eurozone beschlossen wurden, haben jedoch zunächst weitere Kürzungen in den europäischen Verteidigungshaushalten zur Folge. Offen bleibt daher, ob die USA für einen größeren europäischen Beitrag zur internationalen Sicherheit auch mehr europäische Unabhängigkeit in Kauf nehmen würden. Dabei zeigt der Fall Afghanistan, dass die USA von den Europäern erwarten, sich auch in Missionen zu engagieren, in denen die USA die

¹⁹ Die damalige US-Außenministerin Clinton protestierte offiziell gegen das Gesetz. Siehe den Brief von Hillary Rodham Clinton und Raymond H. LaHood an EU-Kommissionspräsident Barroso vom 16.12.2011, einzusehen unter <www.nbaa.org/ops/environment/eu-ets/20111216-eu-ets-us-state-department-clinton.pdf> (Zugriff am 28.3.2012).

²⁰ Christopher Ziedler, »Zurückgeflogen«, in: *Der Tagesspiegel Online*, 27.2.2013, <www.tagesspiegel.de/wirtschaft/emissionshandel-im-luftverkehr-zurueckgeflogen/7844650.html> (Zugriff am 14.5.2013).

²¹ Vgl. Daniel Michaels, »U.S. Environmentalists Back EU Emission Plan«, in: *Wall Street Journal*, 30.6.2011, S. A11. Zur Verallgemeinerbarkeit dieser Dynamik siehe James C. Sperling, »American Perceptions of the EU: Through a Glass, Darkly or through the Looking Glass?«, in: Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti (Hg.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London/New York: Routledge, 2010, S. 13–31.

²² Robert M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Rede des amerikanischen Verteidigungsministers, Brüssel, 10.6.2011, <www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (Zugriff am 14.5.2013).

Ziele vorgeben und die operative Führung übernehmen. Losgelöst von der aktuellen europäischen Haushaltskrise stellt sich daher die Frage, ob die EU ihre operativen Fähigkeiten jenseits der Nato-Kommandostrukturen ausbauen soll. Die Obama-Administration hat den Aufbau auch von der Nato unabhängiger Fähigkeiten ausdrücklich begrüßt. Aus dieser Perspektive ist vor allem problematisch, dass die ungelöste Zypernfrage eine effektive Kooperation zwischen Nato und EU bei Einsätzen weitgehend verhindert. Konservative Stimmen warnen vor Redundanzen und Doppelungen bei den militärischen Kapazitäten, aber es schwingt die Sorge mit, eine zu große Unabhängigkeit Europas könne amerikanischen Interessen zuwiderlaufen.²³ Bleibt Europa für seine militärische Handlungsfähigkeit von der Nato-Infrastruktur abhängig, bewahren sich die USA ein Veto über wichtige Entscheidungen.

Justiz und Inneres (JI)/Terrorismusbekämpfung

Im Kampf gegen den Terrorismus arbeiten USA und EU eng zusammen. Nicht zuletzt wegen der Freizügigkeit im Schengen-Raum und der Visa-freiheit zahlreicher EU-Staaten bei Reisen in die USA hängt deren innere Sicherheit maßgeblich davon ab, wie wirkungsvoll europäische Terrorismusbekämpfung ist. Der Kampf gegen den Terrorismus ist ein vielschichtiges Unterfangen, das Maßnahmen von der Entwicklungszusammenarbeit bis zur Polizeiarbeit im Innern einschließt. Diese Bereiche folgen jeweils ihrer eigenen Logik. So kooperieren die USA im Hinblick auf die Nachrichtendienste ausschließlich mit einzelnen Mitgliedstaaten; eine Strategie, die ihnen auch erlaubt, europäische Dienste gegeneinander auszuspielen.

Was Justiz und Inneres angeht, sieht der Lissabonner Vertrag vor, dass bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität auf reguläre Gesetzgebungsverfahren zurückgegriffen wird. Dadurch hat auch das EP die Möglichkeit der Mitsprache, vertragliche Vereinbarungen der USA mit der EU bedürfen seiner Zustimmung.²⁴ Deutlich wurde dies beim Streit über das sogenannte SWIFT-Abkommen zur Weitergabe von Bankdaten im Rahmen des Terrorist Financing Tracking Program. Im Februar 2010 lehnte das Europäische Parlament die Vereinbarung zunächst ab, da es Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes hegte. Erst eine in weiteren Verhandlungen geänderte Version fand im Juli 2010 Zustimmung im EP und konnte im August desselben Jahres in Kraft treten.

Notgedrungen akzeptieren die USA die Beteiligung des EP, das Bürger- und Menschenrechten höhere Priorität einräumt als die amerikanische Legislative. Nach der Erfahrung mit dem SWIFT-Abkommen haben die USA sich auf die erweiterten Kompetenzen des EP unter dem Lissabonner Vertrag eingestellt. Das Personal der amerikanischen Vertretung bei der

²³ Sally McNamara, *How Obama's EU Policy Undercuts U.S. Interests*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 16.2.2011, <www.heritage.org/Research/Reports/2011/02/How-President-Obamas-EU-Policy-Undercuts-US-Interests> (Zugriff am 14.5.2013).

²⁴ Annegret Bendiek, *An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Studie 3/2011).

EU wurde aufgestockt und der Botschafter hat seinen Mitarbeitern die Weisung erteilt, Kontakte zu EU-Parlamentariern zu pflegen, um amerikanische Interessen wirksam vertreten zu können. Als Erfolg dieser Bemühung war zu verbuchen, dass man sich über das Abkommen zur Weitergabe der Daten von Flugpassagieren (Passenger Name Record) einigte, dem im April 2012 auch das EP zustimmte. Die Verhandlungen über ein allgemeines Datenschutzabkommen, das den transatlantischen Austausch sensibler Daten grundsätzlich regeln könnte, dauern an.²⁵

Die Debatte über die richtige Balance zwischen Sicherheit und Bürgerrechten zeigt, dass Institutionen der Exekutive auf EU-Ebene ebenso wie innerhalb der Einzelstaaten eher bereit sind als die Mitglieder der Parlamente, US-Forderungen nach schärferen Kontrollen nachzugeben. Einige Mitgliedstaaten stellen jedoch hohe Anforderungen an Datenschutz und Wahrung der Bürgerrechte. Da Mitglieder des EP sich die Kritik der EU-Länder zu eigen machen, erweist sich das Parlament häufig als wichtige Instanz für die Kontrolle der Exekutivorgane in der EU und in den Mitgliedstaaten. Die Enthüllungen über die Überwachungs- und Spionageaktivitäten der NSA zeigen jedoch auch, dass weder die amerikanische Regierung noch privatwirtschaftliche Internetfirmen europäische Bestimmungen zum Datenschutz ernst nehmen. Selbst die mühsam ausgehandelten Kompromisse, etwa zu SWIFT, wurden insgeheim von amerikanischer Seite unterlaufen. Insgesamt bringt der amerikanische Umgang mit den Europäern bei der inneren Sicherheit an den Tag, wie stark das Machtgefälle zwischen USA und Europa ist und wie wenig Europa als gleichberechtigter Partner akzeptiert wird.

In Fällen, in denen die USA auf eine Veränderung des Status quo drängen, kann die Heterogenität der europäischen Positionen im Mehrebenenspiel die europäische Verhandlungsposition gegenüber den USA stärken. Andere Beispiele zeugen davon, wie die USA die Mitgliedstaaten gegeneinander ausspielen, etwa in den Diskussionen über die Visumsfreiheit für Bürger aus den neueren EU-Mitgliedstaaten bei Reisen in die USA.²⁶ Ob die europäische Uneinigkeit die Position der EU schwächt, hängt davon ab, welche Seite den Status quo verändern will. Lehnt die EU amerikanische Reformwünsche ab, kann sie ihre Differenzen im Mehrebenenspiel als Verhandlungsmasse nutzen.

Verändertes Bild durch neue Herausforderungen

Die Sicht der USA auf die EU ist weder einheitlich noch unveränderlich. Sie hängt neben den erwähnten Faktoren wie Politikfeld, ideologische Prädisposition des Betrachters und Wahrnehmung amerikanischer Stärke

²⁵ Kristin Archick, *U.S.-EU Cooperation against Terrorism*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 4.9.2013 (CRS Report for Congress RS22030), <www.fas.org/sgp/crs/row/RS22030.pdf>.

²⁶ Siehe Jeremy Shapiro/Nick Witney, *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, London: European Council on Foreign Relations, 2009, S. 49, <http://ecfr.3cdn.net/05b80f1a80154dfc64_x1m6bgxc2.pdf>.

auch immer von den politischen Herausforderungen ab. Drängen Themen wie Klimawandel oder Cybersicherheit auf die Agenda, können sich diese auch auf die Eigenwahrnehmung der USA und deren Sicht auf Europa auswirken. Abzuwarten bleibt, wie in diesem Zusammenhang TTIP die Rolle Europas aus Sicht der USA verändern wird, vorausgesetzt, die Verhandlungen werden erfolgreich abgeschlossen. Optimistisch betrachtet kann es der EU gelingen, die Verhandlungen als Hebel einzusetzen, um den USA beispielsweise beim Datenschutz Zugeständnisse abzurufen, die die EU aufwerten werden. Es besteht indes auch die Gefahr, dass Europa im Dienste des Freihandels und des Abbaus von Handelshemmnissen fortschrittliche Regulierungen aufweicht und so seine Vorbildfunktion schwächt. Daher sollte Europa sich bemühen, Ursachen und Ausprägungen der amerikanischen Sicht auf die EU richtig einzuschätzen.

Die Anderen und die EU: Eine vergleichende und subsumierende Betrachtung

Kai-Olaf Lang

Ist die EU für externe Partner von Bedeutung? Mehren sich Relevanzzuschreibungen und intensiviert sich die praktische Kooperation? Oder ist die EU, die sich seit Jahren bemüht, Instrumente, Strukturen und Inhalte ihres Außenhandelns auf ein neues Niveau zu heben, ein Gegenüber, dessen Potential abnimmt und dessen Anziehungskraft nachlässt? Analyse und Synthese der heterogenen Beziehungen von Drittländern zur EU müssen notwendigerweise ein uneinheitliches Bild ergeben: Zu unterschiedlich, zu spezifisch sind die Ausgangsinteressen, die jeweiligen Erwartungen und die konkreten Felder der Zusammenarbeit. Selbst wenn sich die Gesamtschau der bilateralen Kooperationsbeziehungen und der Fremdwahrnehmungen der EU ausschließlich auf große Partner stützt – von der Supermacht USA und der Schwellenweltmacht China über Regionalmächte wie Russland oder Brasilien bis zu einem bevölkerungsstarken Land wie Indonesien, das allerdings nicht über sein direktes Umfeld dynamisch hinauswirkt –, kann sie Hinweise und »Rohmaterial« dafür liefern, mit welchen Erwartungen und Interessen die EU konfrontiert wird und wie sie gegebenenfalls darauf reagieren kann:

- ▶ Erstens lässt sich darstellen, welche Ziele für die Kooperation mit der EU existieren, welche Formen der Zusammenarbeit bevorzugt und welche Wünsche damit verbunden werden.
- ▶ Zweitens ist rekonstruierbar, welche Themenfelder die bilateralen Kooperationsagenden ausmachen und wie die Realität der Zusammenarbeit organisiert ist.
- ▶ Drittens können Erkenntnisse gewonnen werden, für wen und unter welchen Voraussetzungen die EU ein realer oder erwünschter Partner ist.
- ▶ Und viertens lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, ob die Zusammenarbeit mit der EU tendenziell ausgeweitet oder eingeschränkt, die EU gleichsam als aufsteigender oder verglühender Stern perzipiert wird.

Derlei Einschätzungen können der EU dabei behilflich sein, Perzeptionsfallen zu vermeiden, Erwartungslücken zu verringern und die Fokussierung und Ausrichtung ihrer Partnerschaftskonzeption zu justieren. Dass Wahrnehmungen, Kooperationsinhalte und Formen der Interaktion einem stetigen Wandel unterliegen, muss nicht eigens betont werden. Doch die Krise, die den ökonomisch-finanziellen Kernbereich der europäischen Integration erfasst hat, hat diesen Wandel beschleunigt und intensiviert und damit möglicherweise auch Planbarkeit und Kontinuität der bilateralen Beziehungen aus Sicht Dritter beeinträchtigt.

Europabilder und Kooperationserwartungen: Eine Bestandsaufnahme

Welche Erwartungen tragen externe Partner an die Europäische Union heran? Welche Ziele verfolgen sie ihr gegenüber? Welche Relevanz wird der EU und der Kooperation mit ihr zugeschrieben? Die Wahrnehmung der Europäischen Union war in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher Untersuchungen – sowohl in Gestalt von Regionalstudien als auch in Form von übergreifenden komparativen Analysen. Sie heben insbesondere auf die Perzeption durch wirtschaftliche und politische Eliten, auf die Rezeption durch Medien, teils aber auch auf den Blick einer breiteren Öffentlichkeit und der Gesellschaften ab.¹ Die Analysen in dieser Studie decken sich in vielerlei Hinsicht mit der Generaleinschätzung der meisten früheren Diagnosen: Der EU wird wachsende Aufmerksamkeit gewidmet; Wirtschaft und Handel dominieren zumeist als Bereiche, in denen der EU bilateral sowie auf globaler Ebene Gewicht und Einfluss zugeschrieben werden, wenn auch das diversifizierte Außenhandeln der EU inzwischen deutlich wahrgenommen wird; eine normative »leadership« der EU wird selbst von Partnern mit ähnlicher Werteordnung nicht gesehen.² Demgegenüber bringen die Beiträge zu den verschiedenen Ländern ein stärkeres Selbstbewusstsein vieler Partner zum Vorschein. Dieses Bewusstsein resultiert einerseits aus den Aufstiegsdynamiken bei Schlüsselpartnern, andererseits aus den unter dem Schlagwort Krise zusammengefassten Syndrom an Problemen, die die EU seit etwa 2008 heimsuchen.

- ▶ *In allen untersuchten Partnerländern ist die EU mittlerweile auf dem politischen »Radarschirm« aufgetaucht. War sie sowohl für die Eliten und erst recht für die Gesellschaft vieler Drittländer noch vor einigen Jahren ein un-*

1 Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti (Hg.), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London 2009; Giovanni Grevi/Gauri Khandekar (Hg.), *Mapping EU Strategic Partnerships*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), November 2011; Sonia Lucarelli, »The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 3, S. 249–270; Martin Holland/Peter Ryan/Alojzy Z. Nowak/Natalia Chaban (Hg.), *The EU through the Eyes of Asia: Media, Public and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand*, Singapur/Warschau 2007, <www.asef.org/images/stories/publications/ebooks/EU-through-eyes-Asia_Vol01.pdf>; zu einzelnen Ländern z.B.: Lorenzo Fioramonti, »Different Facets of a Strategic Partnership: How the EU Is Viewed by Political and Business Elites, Civil Society and the Press in India«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 3, S. 349–362; Eva Schilling, *When the Rising Dragon Sees Fading Stars: China's View of the European Union*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), November 2012 (CEPS Special Report Nr. 73), <www.ceps.eu/ceps/dld/7500/pdf>; Yannis A. Stivachtis, »American Perceptions of the European Union and Its Role in World Affairs«, in: *Review of European Studies*, 4 (Juli 2012) 3, S. 64–76.

2 Exemplarisch Brasilien: »Zwar besteht über maßgebliche Grundwerte wie Demokratie, Menschenrechte, Frieden und Entwicklung ein Konsens. Allerdings werden Brasiliens Abstimmungsverhalten in der UN und seine Positionierung in anderen Feldern der internationalen Politik von nationalen Interessen und der Zugehörigkeit zum globalen Süden bestimmt und weichen meist von Position und Verhalten der EU ab.« (Beitrag Susanne Grätius in diesem Band, S. 18).

bekanntes Wesen, so existiert nun in sämtlichen betrachteten Ländern ein zumindest diffuses Wissen von der EU. Außerdem schreiben sie der EU zumindest das Potential zu, über ihre direkte geographische Nachbarschaft hinaus Gestaltungs- und Ordnungsfunktionen wahrzunehmen – auch wenn sie noch weit davon entfernt ist, dieses Potential auszuschöpfen. Dieser Sachverhalt resultiert nicht zuletzt daraus, dass für viele Partner ein intensivierter wirtschaftlicher Austausch und eine vielfach einsetzende Ausweitung der Kooperationsagenda und damit einhergehend ein Ausbau von Dialog- und Zusammenarbeitsstrukturen die Präsenz der EU im politischen und wirtschaftlichen Alltagsgeschäft deutlich erhöht hat. Nur in wenigen Fällen kam es jedoch auf dieser Grundlage zu einer eingehenden und langfristig angelegten Diskussion über die konzeptionelle Ausformung der Beziehungen zur EU. Kein Partner hat eine echte EU-Strategie erarbeitet, keiner verfolgt eine zielgerichtete, konzeptionell ausbuchstabierte und nachhaltige »Europapolitik«.

- ▶ *In der Wahrnehmung der meisten Partner ist die EU vor allem Wirtschaftsblock und Handelsmacht.* Hierin spiegelt sich die ökonomische Komponente der wechselseitigen Beziehungen, die im Umgang der meisten externen Partner mit der EU seit jeher stark und in einigen Fällen geradezu dominant ist. Wenn auch die politische Seite der EU registriert wird, wie in Asien, ist das zwar ein Indiz für eine multidimensionale Betrachtung der Union, doch ändert dies nichts daran, dass die EU vorwiegend als primär ökonomischer Akteur und »merkantilistische Entität« perzipiert wird.³
- ▶ *Für die meisten externen Partner verliert die EU an Bedeutung.* Glaubte man vielerorts noch vor einiger Zeit ein Erwachen oder Aufstreben Europas auszumachen, treten in Wahrnehmung und Kooperationseinschätzung Stagnation, Relativierung oder gar ein Abstieg der EU als Tenor in den Vordergrund. Eine Periode, in der Integrationsfortschritt und eine Globalisierung der Handlungsdisposition prägende Faktoren für die Sicht auf die EU waren (Binnenmarkt, Währungsunion, Erweiterung, militärisch-sicherheitspolitische Dimension, Einstieg in Konstitutionalisierung), wurde abgelöst durch eine Phase, in der die EU zunehmend als brüchiger und selbstbezogener Akteur angesehen wird: Innere Bruchlinien wie während des Irak-Kriegs, schleppende Fortschritte bei institutionellen Reformen wie auf dem langen Weg zum Lissabon-Vertrag, Erweiterungsmüdigkeit im Verhältnis zur Türkei, Rückschläge bei der Stabilisierung der direkten Nachbarschaften und zuletzt die Verschuldungskrise sowie die dabei zutage getretenen Interessenkonflikte sind, zu Recht oder nicht, negativ in die Außensicht auf die Union eingeflossen. Das Image der EU als wirtschaftlicher Riese mit wachsenden politischen Ambitionen und Fähigkeiten weicht der Vorstellung von einer

³ Martin Holland, »Assuming Superpower Status? Evolving Asian Perceptions of the EU as a Political and Economic Actor«, in: ders. u.a. (Hg.), *The EU through the Eyes of Asia* [wie Fn. 1], S. 225–245 (234).

EU als schrumpfender Koloss auf rissigem Fundament oder als einer verhinderten Weltmacht.⁴

- ▶ *Das Bild der »guten« EU existiert nicht.* Die EU wird als Gruppierung gesehen, die im Umgang mit Partnern konsequent ihre Eigeninteressen (bzw. Interessen ihrer Mitgliedstaaten) verfolgt, auch wenn diese nicht immer im Einklang mit ihren Grundprinzipien stehen. Selbst gegenüber Demokratien (z.B. Brasilien) bestehen Werte-Divergenzen (Ablehnung von Demokratieconditionalität). Gleichwohl sichern »softes« Agieren und eine Präferenz für die verhandlungsbasierte Lösung von Konflikten der EU einen gewissen Vertrauensbonus. Es sind weniger Grund-, Menschen- und Freiheitsrechte, sondern eher Kooperationsformen und Grundsätze wie Verrechtlichung, regionale Zusammenarbeit und soziale Kohäsion, bei denen die EU eine Leitbild- oder Modellfunktion beanspruchen kann.
- ▶ *Die EU wird weithin als gespaltenen Akteur ohne Steuerungszentrum und ausreichende Strategiefähigkeit empfunden.* Das Bild der EU als eines fragmentierten Clusters erklärt sich zum einen aus der profilierten Rolle, die (große) Mitgliedstaaten gegenüber Unionsinstanzen einnehmen, zum anderen aus den horizontalen Konflikten zwischen Mitgliedsländern, die dort, wo es keinen Gemeinschaftszwang gibt, leicht für Konkurrenzspannung im EU-Handeln sorgen können oder dieses Handeln wenig überzeugend wirken lassen. Innere Differenzierung und unzureichende Kohärenz im Außenhandeln erschweren aus der Sicht vieler Partner die gemeinsame Entwicklung von Strategien und die Strategiefähigkeit der EU.⁵ Darum fehle es ihr auch an der Kapazität, einen smarten, also harte und weiche Ressourcen integrierenden Ansatz der Machtgenerierung und -ausübung zu entwickeln.⁶ Gleichzeitig wird die EU vielfach als ein Bündnis verstanden, das von großen Mitgliedstaaten dominiert wird, weniger als ein partnerschaftlicher Verbund. Der Lissabon-Vertrag und die mit diesem einhergehenden institutionellen Veränderungen im außenpolitischen Handlungsapparat der EU wurden zwar weitgehend zur Kenntnis genommen, doch haben sie in den Augen der Partner einstweilen keine Wende in Richtung einer Unionsaußenpolitik aus einem Guss gebracht. Die Art und Weise, wie »Europa« mit den Krisen in seiner direkten Nachbarschaft (Libyen, Mali) umgegangen ist, bestärkte

⁴ Die Wahrnehmungen variieren hierbei durchaus: Zumeist wird die Verschuldungskrise in der Eurozone tendenziell als Bestätigung der generellen EU-Schwäche gesehen. In China wird der Vorbildcharakter der EU in wichtigen Politikfeldern in Frage gestellt (Beitrag Gudrun Wacker in diesem Band, S. 29), in Indonesien mehrten sich die Zweifel, ob die EU ein erfolgreiches Krisenmanagement betreiben könne (Beitrag Howard Loewen und Kilian Spandler in diesem Band, S. 48). Japan ist insofern eine Ausnahme, als man dort eine Art negative Relevanz der EU wahrnahm: Gerade die Krise habe die Bedeutung der Union für Weltwirtschaft und -finanzen gezeigt (Beitrag Alexandra Sakaki in diesem Band, S. 59).

⁵ »Eine wirklich strategische Partnerschaft mit China würde aus chinesischer Sicht voraussetzen, dass die EU selbst ein vollständiger strategischer Akteur ist.« (Beitrag Gudrun Wacker in diesem Band, S. 35.)

⁶ Zum Begriff der »smart power«: Joseph S. Nye Jr., »Get Smart. Combining Hard and Soft Power«, in: *Foreign Affairs*, 88 (2009) 4, S. 160–163.

viele Partner in ihrer Auffassung, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der EU trotz einer Verbesserung des Instrumentenkastens und des institutionellen Rahmens letztlich von dominanten mitgliedschaftlichen Interessen geleitet wird.

Kooperationsrealitäten: Felder und Formen der Zusammenarbeit

Die Agenden für die Kooperation der EU mit ihren Partnern haben sich in den vergangenen Jahren stetig ausgeweitet. Insbesondere im Rahmen der sogenannten strategischen Partnerschaften scheinen die EU und das jeweilige Gegenüber ein *umfassendes* Verständnis der beiderseitigen Kontakte zu pflegen. Tatsächlich ist es jedoch in keinem Fall gelungen, eine vollumfängliche Zusammenarbeitspalette zu etablieren, in der die EU mit dem jeweiligen Partner europäische Politik in ihrer ganzen Breite nachhaltig und substantiell vorantreibt. Selbst im Falle Russlands, mit dem die EU nach mannigfachen Anstrengungen immer neue Felder der Zusammenarbeit vereinbarte, blieb die Kooperation »breit angelegt, aber oberflächlich«.⁷

Die Zahl der Interaktionsformen und der Formate für die Kooperation zwischen der EU und ihren Partnern ist ungeachtet dessen größer geworden. Bilaterale oder regionale Gipfeltreffen, Besuche von EU-Vertretern sowie zahlreiche sektorale Dialoge zeugen von dem grundsätzlichen Interesse beider Seiten, sich neue Themen zu erschließen und die Partnerschaft politisch zu unterfüttern. Zumeist ist es jedoch nicht gelungen, diese Infrastruktur der Zusammenarbeit mit Inhalten zu füllen. Ob dies künftig besser gelingen wird, hängt nicht nur davon ab, welche Relevanz die politischen und wirtschaftlichen Eliten der Kooperation zuschreiben, sondern auch davon, wer die Träger der Zusammenarbeit mit der EU sind bzw. wie stark die Gemeinschaft jener ist, die von der Europapolitik betroffen und an ihr interessiert sind. Längerfristig dürfte hierbei der Umstand eine Rolle spielen, ob in den Partnerländern die EU-Expertise zunimmt und die Zahl der EU-Experten wächst. Die in mehreren Partnerländern zu beobachtende Stärkung administrativ-politischer Institutionen, die sich mit der EU beschäftigen (Ausbau der Vertretungen bei der EU, Einrichtung von EU-Abteilungen in Ressorts), sowie die Schaffung neuer Netzwerke der EU-Forschung dürften Faktoren sein, die diese Entwicklung verstärken.

Sämtliche externen Partner verfolgen einen doppel- oder gar dreigleisigen Beziehungsansatz: Jenseits der offiziellen Beziehungen zum Verbund EU bestehen biregionale Kooperationsformate sowie bilaterale Beziehungen zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Gerade durch den Kontakt zu größeren Mitgliedstaaten versuchen externe Partner Schneisen in das einheitliche Gefüge der EU zu schlagen. Das Eingehen von privilegierten oder besonders engen bilateralen Partnerschaften wird nicht zuletzt als Chance gesehen, Verbündete zu gewinnen, die Druck auf Gemeinschaftsorgane ausüben können, insbesondere auf die Kommission. Abgesehen von Anker-

⁷ Beitrag Susan Stewart in diesem Band, S. 70.

punkten in einzelnen Hauptstädten werden vereinzelt auch Mehrfachpartnerschaften mit kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten gesucht. Während des Irak-Konflikts konstituierte sich die Dreier-Konfiguration Frankreich, Deutschland, Russland, wohingegen die USA versuchten, die Staaten des »neuen Europa« hinter sich zu bringen. China verstärkte und institutionalisierte durch ein erstes Gipfeltreffen im Frühjahr 2012 und ein im Herbst 2012 eingerichtetes Kooperationssekretariat seine Kontakte zu mittel- und osteuropäischen Staaten, darunter zehn EU-Mitgliedern.

Obwohl der EU zahlreiche Unzulänglichkeiten in ihrem Funktionieren zugeschrieben werden, eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit gesehen wird und Agenden der Zusammenarbeit oft partiell bleiben, existieren in der Praxis zahlreiche Kooperationsfelder mit Substanz. Dabei dominieren vornehmlich folgende Partnerschaftsfunktionen und -dimensionen:

- ▶ *Die EU ist durchweg ein vorrangiger und attraktiver Wirtschafts- und Handelspartner.* Dies gilt sowohl für industrialisierte als auch für »aufsteigende« Partner, die allesamt Marktzugang und Handelserleichterungen anstreben. Für alle externen Partner hat der Handel mit der EU einen besonderen Stellenwert: Die EU repräsentiert etwa ein Viertel des Welt-Bruttoinlandsprodukts, sie ist mit einem Anteil von etwa einem Sechstel aller Ausfuhren weiterhin führende globale Exportmacht und nach wie vor größter Binnenmarkt der Welt. Für die USA und alle Staaten der BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) ist sie der wichtigste Handelspartner. Die Handelsbeziehungen sind denn auch »der Motor in den Beziehungen«, ⁸ »bedeutendster Pfeiler der beiderseitigen Beziehungen«. ⁹ In der Handels- und Wirtschaftspolitik wird die EU auch am ehesten als »globaler Partner« mit »großer Verhandlungsmacht« ¹⁰ angesehen und »als gleichwertiger Gegenspieler« ¹¹ und Akteur mit »zentrale[r] Stellung« ¹² akzeptiert. Obwohl ihr neue Wirtschaftsmächte zunehmend Konkurrenz machen und Marktanteile schrumpfen, konnte der Wirtschafts- und Handelsblock EU einen rapiden Positionsverfall vermeiden und kam zumindest bis zum Ausbruch der Krise besser als entwickelte Mitbewerber wie die USA oder Japan mit dem Aufkommen frischer Konkurrenz zurecht. ¹³ Hierfür verantwortlich ist ein

8 Howard Loewen und Kilian Spandler in ihrem Indonesien-Beitrag, S. 46.

9 Susanne Gratius in ihrem Brasilien-Beitrag, S. 25.

10 Alexandra Sakaki in ihrem Japan-Beitrag, S. 61.

11 Johannes Thimm in seinem USA-Beitrag, S. 92.

12 Gudrun Wacker in ihrem China-Beitrag, S. 40.

13 Vgl. Peter Havlik u.a., *EU and BRICs: Challenges and Opportunities for European Competitiveness and Cooperation*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2009 (Industrial Policy and Economic Reform Papers Nr. 13), <http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf_getdocument.cfm?doc_id=5586>; Louise Curran/Soledad Zignago, *Evolution of EU and Its Member States' Competitiveness in International Trade*, Paris: Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), Juni 2009 (CEPII, WP No. 2009-11), <www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2009/wp2009-11.pdf>; kritisch gegenüber der EU im Zusammenhang mit der Krise: Filippo di Mauro/Katrin Forster/Ana Lima, *The Global Downturn and Its Impact on Euro*

intensiver Austausch mit China (getragen durch exportstarke und wettbewerbsfähige Mitgliedstaaten) und mit rohstoffreichen Ländern sowie eine Reihe von qualitativen Faktoren, die mit ihren Industrie- und Investitionsstrukturen zusammenhängen: »Die EU hat in allen Ländern die von ihr gezeigten komparativen Vorzüge in Industrien bewahrt und ausgedehnt, die durch ein hohes Maß an Fertigkeiten, Technologie und Innovation gekennzeichnet sind. In diesen Feldern konnte die EU erfolgreich ihre Handelsüberschüsse aufrechterhalten.«¹⁴ Für aufstrebende Ökonomien ist die EU dank ihrer Innovations-, Technologie- und Forschungskapazitäten daher auch ein Modernisierungspartner mit beachtlichem Transferpotential. Die Dichte der wirtschaftlichen Beziehungen bringt es auch mit sich, dass in diesem Feld hoher Regelungsbedarf und eine Vielzahl von Reibungsflächen bestehen. Wirtschaftsaustausch, Handel und Investitionen gehören daher zu den am stärksten verregelten Kooperationsbereichen, über die permanent verhandelt wird.

- ▶ *Von einigen Regionalmächten mit globalen Gestaltungsansprüchen wird die EU als »Verbündeter« zur Gegenmachtbildung und »balancing partner« im Verhältnis zu den USA gesehen. China und Russland hegen immer wieder die Hoffnung, durch die Aufwertung der EU den »Westen« aufzuweichen und damit die weltweite Hegemonie der USA zu schwächen. Dabei sehen sie die EU als Baustein zur Schaffung einer multipolaren oder polyzentristischen Welt. Derartige Überlegungen waren insbesondere in Zeiten des »transatlantic drift« und amerikanisch-europäischer Irritationen verbreitet, verloren aber an Boden, als sich die US-europäische Kooperation wieder pragmatischer gestaltete. Für Russland hingegen trat infolge der wachsenden Verflechtung der EU mit ihrer östlichen Nachbarschaft und aufgrund teils sicherheitspolitisch befeuerter Konflikte mit der EU (etwa im Energiebereich) das Element des Konflikts mit der EU erneut stärker in den Vordergrund. Jenseits derlei strategischer Kalküle bleibt die EU aber blass: Für die meisten Drittländer kommt sie als außen- und sicherheitspolitischer Partner nicht in Frage. Da die EU ihren außenpolitischen Aktionsradius bislang nur zögernd und inkohärent ausdehnte, ergaben sich für die meisten Partner kaum Möglichkeiten, an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anzudocken. Die schleppende Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) begrenzte die Option, dass sich willige Außenstehende sicherheitspolitisch und militärisch enger mit ihr verklammern. Selbst die Vereinigten Staaten, die über den transatlantischen Sicherheitsverbund fest mit europäischen Staaten verbunden sind und ein relativ klares Bild von den in Europa vorgehaltenen militärischen Ressourcen haben, bleiben*

Area Exports and Competitiveness, Frankfurt a.M.: European Central Bank, Oktober 2010 (Occasional Paper Series, Nr. 119), <www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp119.pdf>.

14 »The EU has maintained and expanded its revealed comparative advantages in all countries in skill-, technology- and innovative-intensive industries. In these fields, the EU succeeded in maintaining its trade surpluses.« (Robert Kappel, »The Challenge to Europe: Regional Powers and the Shifting of the Global Order«, in: *Intereconomics*, 46 [2011] 5, S. 275–286 [280].)

gespalten. Zwar wünscht sich Washington mehr europäische Lastenübernahme bei Krisenvorbeugung, -management und Nach-Konflikt-Stabilisierung. Doch soll dies nicht zu einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsdimension führen, die vom transatlantischen Verbund abgekoppelt werden könnte.¹⁵ Eine interessante Ausnahme stellt Indonesien dar, wo sich die EU durch die Aceh Monitoring Mission als wichtiges Element der Konfliktregulierung und Stabilisierung erwies, als »außenpolitisch aktive Zivilmacht«.¹⁶ Durch ihr Auftreten in dem innerstaatlichen Konflikt um die indonesische Provinz Aceh konnte die EU ein erhebliches Maß an Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit erreichen. Möglicherweise gereichten der Union ihre außen- und sicherheitspolitische Schwäche und die Betätigung in einer Weltregion zum Vorteil, in der sie kein primärer strategischer Akteur ist. Denn dadurch geriet sie nicht in den Verdacht, harte Sicherheitsinteressen in die eine oder andere Richtung zu unterstützen.

- ▶ *Nur in Ansätzen ist die EU für externe Partner ein Ordnungsfaktor zur Etablierung internationaler Regelungsverbünde oder Regime.* Soweit die EU regionale Ordnungen mitprägen möchte, sorgt dies für Differenzen mit Partnern, die privilegierte nachbarschaftliche Zonen für sich reklamieren. Auf globaler Ebene gilt die EU als statuskonservativ, was Governance- und Klubstrukturen angeht. Somit ist sie ein natürlicher Alliierte der USA und teils auch Russlands, aber nur in begrenztem Maße von »contesters« wie China oder anderen Ländern des »Südens«.
- ▶ *In Fragen der inneren Sicherheit ergibt sich ein eher gemischtes Bild, in dem sich die spezifischen Interessenlagen von Partnern widerspiegeln.* Während der Nachbar Russland in der Visapolitik und ihrer Liberalisierung ein Vorrangthema hat und in den bilateralen Beziehungen Fragen der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung indirekt (über das Vorhaben einer »Modernisierungspartnerschaft«) eine wichtige Rolle spielen, hat ein Partner wie Brasilien nur »begrenzte Interessen« auf den Gebieten Drogenbekämpfung und öffentliche Sicherheit.¹⁷ Selbst bei dem für mehrere Partner hochrelevanten Feld Terrorismusabwehr hat die Kooperation unterschiedliche Qualität. Die USA behandeln die EU als bedeutenden Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und mahnen eine enge Abstimmung an, pochen aber dabei auf die Anerkennung eigener Prinzipien (etwa Sicherheit geht vor Bürgerrechten). Russland und China bleiben ambivalent, da eine verbesserte Zusammenarbeit mit der EU eine Diskussion über innerstaatliche Fragen und den Umgang mit Menschenrechten nach sich ziehen könnte. Indonesien bildet auch hier einen gewissen Sonderfall, da dort nach den Terroranschlägen auf Bali von 2002 und 2005 eine spürbare Offenheit gegenüber der EU und deren Expertise bestand.
- ▶ *Ähnlich vielfältig stellt sich die Kooperation in der Energie- und Klimapolitik dar.* Energiewirtschaftlich ist die EU für Russland ein wichtiger Absatzmarkt,

¹⁵ Beitrag Johannes Thimm in diesem Band, S. 95.

¹⁶ Beitrag Howard Loewen und Kilian Spandler in diesem Band, S. 45.

¹⁷ Beitrag Susanne Gratius in diesem Band, S. 27.

doch Interdependenz aufgrund von europäischer Importabhängigkeit und russischer »Exportabhängigkeit« etwa beim Handel mit Erdgas hat zumindest zu einer Art konfliktbeladener Kooperation geführt. Für China sind die EU und ihre Mitglieder Konkurrenten um Zugang zu Energielieferanten, Komplementaritäten werden vor allem bei technologie-relevanten Fragen der Energiepolitik gesehen, wo es um Effizienzanstrengungen geht. Solche Anstrengungen sind angesichts europäischer bzw. mitgliedstaatlicher Technologieführerschaft in innovativen Sektoren der Energiewirtschaft praktisch für alle Partner von Belang und geben Anlass zu mehr oder minder ausgeprägten Kooperationsinitiativen. In der Klimapolitik wird die EU von den meisten Drittländern als zukunftsweisender Partner für Einzelprojekte und Mitigationsprogramme wahrgenommen. Weder die USA oder Japan noch Schwellenländer waren aber bereit, zusammen mit der EU eine gemeinsame oder gar globale Agenda zu entwickeln und politisch durchzusetzen. Das wirkte sich insbesondere bei globalen Verhandlungssituationen aus, bei denen die EU oft allein gelassen und ohne Ordnungskraft blieb.

- ▶ Für zahlreiche (hier nicht untersuchte) Länder des globalen Südens ist die EU ein zentraler Entwicklungspartner,¹⁸ dessen Ziele und Prägekraft jedoch durch das Auftauchen neuer, alternativer Akteure (z.B. China) abgeschwächt werden, zumal diese Akteure die bislang noch bestehende Begrenztheit ihrer wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten ausgleichen, indem sie ihre Angebote nicht an Bedingungen wie beispielsweise die Umsetzung bestimmter Reformen knüpfen.

Handel und wirtschaftlicher Austausch sind das Substrat in den bilateralen Verhältnissen zur EU. Die Wirtschaftsbeziehungen fungieren einerseits als Kitt, der die ansonsten teils schwach entwickelten oder störungsanfälligen Beziehungen stabilisiert. Andererseits geben sie auch Anlass für Auseinandersetzungen etwa um Marktzugang und Handelshindernisse. Obwohl die bilateralen Verhältnisse nach wie vor wirtschaftslastig sind, kam es in vielen Fällen zu einer moderaten Anreicherung und selektiven Ausdehnung des Themenspektrums auf der Kooperationsagenda.¹⁹ Rückschläge des europäischen Integrationsprozesses, offenkundige Frakturen im Außenhandeln, das Aufkommen neuer Mächte sowie zuletzt die Erschütterungen der Eurozone haben neue Zweifel an der Dynamik der EU genährt oder gar den Eindruck entstehen lassen, dass die Union an Bedeutung zu verlieren beginnt. Zwar hat die Attraktivität der EU als Partner hierdurch nicht nennenswert gelitten, doch dürfte die EU es schwer haben, in einer Situation, in der ihr Rang hinterfragt wird, von selektiv zugeschnittenen Kooperationen zu ganzheitlicheren Agenden zu gelangen. Vermutlich wird sich die EU in den nächsten Jahren in einem kontinuierlichen und wenig spektakulären Prozess darum bemühen müssen,

¹⁸ Im Falle Indonesien steht die Kooperation nach wie vor »stark im Zeichen der Entwicklungspolitik« (Beitrag Howard Loewen und Kilian Spandler in diesem Band, S. 50).

¹⁹ In Brasilien tritt an die Stelle einer vorwiegend negativen Betrachtung der EU als eigensinniger Wirtschaftspartner das Image eines »neue[n], auch in der Außenpolitik handlungsfähigere[n] Europa« (Beitrag Susanne Grätius in diesem Band, S. 21).

eine Art multiple Interpolarität aufzubauen: sich also in einer vernetzten Realität wechselseitig verbundener Kooperationszusammenhänge Relevanz und Eigenständigkeit in einer Reihe von Schwerpunktfeldern zu sichern.²⁰

Warum mit Europa?

Bestimmungsgründe für Kooperation und Nichtkooperation

Der Blick auf Kooperationsfelder und -formen zeigt, wo Prioritäten für eine Zusammenarbeit mit der EU liegen und wie die Zusammenarbeit geartet ist. Kooperation mit der EU ist immer länder- und themenspezifisch geprägt und reflektiert spezifische Interessenlagen und Präferenzen einzelner Partner. Offen bleibt bei dieser Betrachtung jedoch, was über individuelle bilaterale Situationen hinausgreifende Motive sind, eine Zusammenarbeit mit der EU einzugehen. Dabei lassen sich zweierlei Bündel von Faktoren unterscheiden: solche, die auf Seiten der Partner liegen, also die dort Kooperationswünsche und -interessen formieren, und solche, die der EU zuzurechnen sind.

Kooperationsmotive und -muster: Die Voraussetzungen bei den Anderen

Potential, politisches und ökonomisches Gewicht spielen eine beachtliche Rolle für das Kooperationsverhalten von Partnern. In dieser Analyse wurden, wie eingangs (S. 11) erwähnt, Super-, Groß- und Regionalmächte betrachtet. Kleinere Staaten waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Dabei kann aus den Länderstudien die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Größenunterschiede erheblichen Einfluss auf die Zusammenarbeit mit der EU haben. Größere und ökonomisch bedeutende Partner sind sich ihrer Wirtschafts- und Marktmacht bewusst und suchen sie im Umgang mit der EU für sich zu nutzen, etwa indem sie als Mittel eingesetzt werden, um politische Forderungen zurückzuweisen (China, Russland). Für die USA, China und Russland – Partner mit einem umfassenden oder zumindest partiellen Anspruch auf globale Gestaltung und Berücksichtigung – ist die EU als potentieller Verbündeter bei Fragen der Weltordnung oder in strategischer Hinsicht von Belang. In geringerem Maße ist die EU auch für Regionalmächte mit sektorialem Mitwirkungsanspruch oder Governance-Wünschen auf globaler Ebene (Brasilien oder Indien) von Interesse.

Das Zusammenwirken mit der EU kann dabei in unterschiedliche Richtungen zielen. Aus Sicht der USA kommt die EU als normativer Verbündeter, Legitimierungsfaktor oder Lastenteilungspartner in Frage. Für China und Russland ist die EU ein möglicher Alliiertes, um eine Gegenmacht zur US-Suprematie zu bilden, und zugleich ein essentieller Baustein zur Verwirklichung polyzentristischer Ordnungsmodelle und multilateraler Kooperations- und Konfliktregulierungsvorstellungen. Derlei Erwägungen

²⁰ Interpolarität bedeutet »Multipolarität im Zeitalter der Interdependenz«: Giovanni Grevi, *The Interpolar World: A New Scenario*, Paris: Institute for Security Studies (ISS), Juni 2009 (EUISS Occasional Paper 79), S. 9, <www.iss.europa.eu/uploads/media/op79.pdf>.

dürften für kleinere Partner der EU, die oftmals wesentlich bescheidenere außenpolitische Ambitionen verfolgen, weniger wichtig sein. Sollten diese Länder »Schutzbedürfnisse« etwa gegenüber expansiven Regionalmächten haben, ist für sie der Mangel an außen- und sicherheitspolitischen bzw. militärischen Fähigkeiten der EU ein Faktor, der die Union zusätzlich irrelevant macht.²¹ Große Partner sehen überdies bessere Chancen, durch Sonderbeziehungen mit dominanten Mitgliedstaaten privilegierte Einflusskanäle aufzubauen und damit ein geschlossenes Auftreten der EU zu erschweren.

Demokratische politische Systeme stehen in außenpolitischen Fragen nicht automatisch in normativer Nähe zur EU. Für demokratisch-pluralistische Staaten wie die USA oder Japan stellt die EU außen- und sicherheitspolitisch im Grundsatz ein Konglomerat von mehr oder minder »like-minded states« dar. Dagegen ist eine solche außenpolitische Werteverwandtschaft bei anderen demokratischen Partnern nicht gegeben. Brasilien (mit Abstrichen Südafrika und vermutlich auch Indien) ist ein bezeichnendes Beispiel dafür, dass sich selbst bei innenpolitisch kompetitiv verfassten Ländern keine normative Kongruenz in Fragen der internationalen Politik ergeben muss. Offensichtlich spielen Prinzipien wie Souveränität und Nichteinmischung gerade in Staaten des globalen »Südens« eine wichtige Rolle, die ungeachtet des politischen Systems einzelner Partner mit Aspekten europäischen Außenhandelns in Konflikt kommen kann, die von deren spezifischen Werten geleitet sind. Instruktiv ist dabei nicht nur der Umgang mit »Problemstaaten«, bei dem südliche oder aufstrebende Demokratien sich oft in Opposition zum »Westen« sehen, konkret zur EU und zu den USA. Ein Blick auf das Feld der regionalen Integration, auf dem gerade demokratische Staaten Anknüpfungspunkte mit der EU finden könnten, zeigt ebenfalls, dass es allen aufsteigenden Regionalmächten primär um die Sicherung von Souveränität und weniger um Integration geht.²²

Für Staaten mit kolonialer Vergangenheit sind enge Kooperationsbeziehungen zu Mitgliedstaaten typisch, doch diese Beziehungen diversifizieren sich rasch. Partnerstaaten, die einmal Kolonien heutiger EU-Mitgliedsländer waren, verfügen

²¹ Umgekehrt bedeutet das Fehlen strategischer Fähigkeiten auch, dass die EU für manche Regionalmächte nicht das Potential hat, sie in negativem Sinne zu irritieren. Für China sind die USA, nicht aber die EU ein geo- und sicherheitspolitischer Rivale in Asien. Im Falle Russlands ergibt sich ein Verhältnis manifester Konkurrenz mit der EU, weil der Konflikt um Einflussphären dort weniger mit »harten«, sondern vor allem mit »weichen« Ressourcen ausgetragen wird.

²² »Europe has been confronted systematically with regional values opposite to its own. In many ways, the kind of regional cooperation that is backed by the BRICS serves the protection of sovereignty rather than integration. Growing economic integration notwithstanding, noninterference and state-centric economic development have remained prominent principles.« (Jonathan Holslag, *Europe's Normative Disconnect with the Emerging Powers*, Brüssel: Brussels Institute of Contemporary China Studies [BICCS], 2010 [BICCS Asia Paper Bd. 5, Nr. 4], S. 10, <www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/2010301%20-%20Normative%20disconnect.pdf>.)

über besondere wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche oder kulturelle Bindungen an ebendiese Länder. Insbesondere der Wandel von Handelsbeziehungen und wirtschaftlichem Austausch hat jedoch den Vorrang dieser Kooperationsverhältnisse relativiert und andere Mitgliedstaaten, allen voran die Exportnation Deutschland, stärker in den Vordergrund rücken lassen. Gleichwohl kann eine spezifische Beziehung erhalten bleiben, wenn die frühere Kolonialmacht heute als Sachwalterin des ehemaligen Kolonialstaats in der EU gesehen wird.

Geographische Nähe generiert Konkurrenz und Kooperation. Von den untersuchten Partnern ist Russland der einzige direkte Nachbar der EU. Diese geographische Nähe eröffnet zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten, die ferne Partner der EU nicht haben. Das gilt etwa für die Anbindung grenzüberschreitender Infrastruktur und Verkehrswege, bestimmte Formen der Justiz- und Polizeikooperation, regionale Muster der Zusammenarbeit (etwa in der Ostsee), aber auch für Teile der Energiewirtschaft (aufgrund bestehender Netzanbindungen, die erst allmählich diversifiziert werden, ist Europa traditionell wichtigster Markt) sowie insgesamt für Handel und wirtschaftlichen Austausch (der für gewöhnlich zwischen benachbarten Staaten intensiver ist als zwischen weit auseinanderliegenden). Andererseits bedeutet Nähe auch ein spezifisches Konkurrenzverhältnis: Das Engagement der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft, die sie gleichzeitig mit Russland teilt, sorgte und sorgt immer wieder für Spannungen. Derlei Differenzen um Einflussgebiete und Hoheitszonen, die vom außenpolitischen und strategischen Handeln der EU verursacht werden, sind im Umgang mit anderen Partnern weniger ausgeprägt, da das außen- und sicherheitspolitische Dispositiv der EU jenseits der europäischen Nachbarschaften weiterhin bescheiden bleibt.

Die Europapolitik von Partnern kann von innenpolitischen Voraussetzungen abhängig sein. Nicht in allen Partnerstaaten besteht ein europapolitischer Konsens. Unterschiedliche ideologische Strömungen, deren Anhänger abweichende außen- und sicherheitspolitische Vorstellungen vertreten, weisen der EU teils fundamental differierende Rollen zu. Am markantesten ist das in den USA mit ihren parteipolitisch und programmatisch bedingten Vorstellungswelten. Dasselbe gilt aber auch für Russland, wo Modernisierungsentwürfe miteinander konkurrieren und der EU unterschiedliche Funktionen zugeschrieben werden. In beiden Fällen dürfte die innere Aufgliederung auch mit der Intensität der Kontakte zur EU bzw. mit der Tiefe der europapolitischen Diskussion zusammenhängen, die hier weiter gediehen ist als bei den meisten anderen Partnern. Wo Interessen an der EU und Europa-Expertise zunehmen, wie das insbesondere in China der Fall ist, wird darauf zu achten sein, ob und wie sich die europapolitisch involvierten Akteursgruppen positionieren bzw. ob sich Prozesse einer Ausdifferenzierung in der Europapolitik ergeben.

Hat es die EU selbst in der Hand?

Der innere Zustand der EU hat für die Relevanzzuschreibungen und damit die Kooperationsbereitschaft ihrer Partner nach wie vor große Bedeutung. Der innere Zustand umfasst zumindest zwei aus Sicht der Partner wesentliche Elemente: zum einen die materiell-wirtschaftliche Situation der EU und der Mitgliedstaaten, zum anderen die institutionell-prozedurale Verfasstheit der EU, also ihre Handlungsfähigkeit und Geschlossenheit. Die Relevanz der EU als Wirtschaftsmacht folgt aus ihrer inneren ökonomischen Dynamik. Binnenmarkt und gemeinsame Währung sind Voraussetzungen dafür, dass die EU bei nahezu allen Partnern beachtliche wirtschaftliche Bedeutung hat, was wiederum ihre Stärke ausmacht: Unmittelbar vor Ausbruch der Krise war die EU mit einem Anteil von 16 Prozent an den globalen Ausfuhren die größte Exportregion und mit einem Anteil von 17,5 Prozent an den globalen Einfuhren die größte Importregion der Welt (bezogen auf Güterhandel).²³ Mit Blick auf Handel und Währung wird die EU als Gestaltungsmacht von beinahe allen Partnern akzeptiert oder zumindest respektiert. Hier werden (wirtschaftliches) Potential und einheitliches Agieren (»EU als Block«) kombiniert. Die Verschuldungs- und Wirtschaftskrise in der EU und die Herausforderungen des demographischen Wandels zeigen jedoch, dass die EU ihre hohe Relevanz als Wirtschaftsmacht nur dann behalten wird, wenn sie sich internen Reformprozessen unterzieht.

Institutionell-prozedural bieten vergemeinschaftete Politikfelder die besten Voraussetzungen für eine größere Wirkungsmacht der EU. Allerdings können auch nichtvergemeinschaftete Felder für Partner attraktiv werden, sofern die EU hier innovative Lösungen praktiziert (etwa im Bereich der Energiepolitik). Funktionale Äquivalente in nichtvergemeinschafteten Feldern (»Unionsmethode« oder effektive Koordinierungsmechanismen) könnten die institutionellen Lücken wettmachen. Auch der Lissabonner Vertrag hat bisher nicht zur erhofften Aufwertung der EU geführt. Die Reformen werden in den großen Partnerländern zwar wahrgenommen, wecken aber nicht die Erwartung, in Gestalt des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) einer schlagkräftigeren, kohärenteren EU gegenüberzustehen. Stattdessen interessiert die Partnerländer an den Reformen primär, wie sich diese auf die Durchsetzung eigener strategischer Interessen gegenüber der EU auswirken. Der Einflusszuwachs des Europäischen Parlaments macht die EU intern zu einem demokratischeren, aus der Perspektive ihrer Partner aber oft schwierigeren Kooperationspartner (USA: Ablehnung SWIFT-Abkommen; Brasilien: Ablehnung Mercosur-Freihandelsabkommen; China: China-kritische Resolutionen des Europäischen Parlaments gelten als Erschwernis).

²³ Eurostat, *International Trade in Goods*, Juli 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_goods>.

Mehr oder weniger EU? Perspektiven der Entwicklung und Zusammenarbeit mit der EU

Wird die »Nachfrage« nach Europa zu- oder abnehmen? Wird sich die Kooperation externer Partner mit der EU intensivieren oder wird sie kontinuierlich an Substanz einbüßen? Versuche, diese Fragen zu beantworten, müssen auf unterschiedliche Zeithorizonte abheben. Kurz- und mittelfristig wird die Bewältigung der multiplen Krisen ein zentraler Faktor sein, der die Attraktivität der EU ebenso wie die Möglichkeiten bestimmt, mit ihr zu kooperieren. Zweifelsohne wird der Umgang mit der Krise auch langfristig den Blick auf die EU und die Interaktion mit ihr prägen. Sofern sich das Integrationsgeschehen nicht weitgehend fraktioniert und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht massiv schwindet, werden Elemente und Wahrnehmungsmuster von Zusammenarbeit wieder deutlicher zum Vorschein kommen, die schon vor der Krise bestanden hatten.

Die Krise und die nächsten Jahre

In den nächsten Jahren sind sicherlich das Ensemble von Finanz-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise und der Umgang der EU damit zentrale Elemente, die für Partner die Relevanz der EU definieren. Einstweilen dominieren Entwicklungen, die Zweifel an der EU und ihrem Handeln nähren und Auswirkungen haben können, in deren Folge wichtige Bereiche der Zusammenarbeit erodieren.

So verstärkt sich für externe Partner zunächst der Eindruck, dass sich die EU im Zuge der Krise weiter differenziert und spaltet. Tendenzen wie Renationalisierung, konsequentere Wahrung nationaler Interessen, Stärkung der Rolle der Mitgliedstaaten und Revitalisierung von Bi- und Multilateralismen lassen die EU zusehends als multipolarer Akteur erscheinen. Dies begünstigt sicherlich den Reflex, Dialog und Kooperation primär mit den Hauptstädten zu suchen. Eine neuere Entwicklung ist in diesem Kontext die auch nach außen durchschlagende Debatte über die Eurozone und die Dynamik, mit der eine Kernbildung voranschreitet und abgestufte Zonen der Integration entstehen. Sollte die reformierte Eurozone zu einem neuen wirtschaftlich-politischen Gravitationszentrum avancieren, könnte es für externe Partner interessant sein, jenseits der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und den eher schwachen Formaten der Kooperation mit der EU neue Kontaktbrücken zu den eigenständigen Institutionen der Eurozone aufzubauen.

Die Unterschiede bei den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Krise auf einzelne Mitgliedstaaten bzw. Teilregionen in der EU können ebenfalls Konsequenzen für das Zusammenwirken mit der Europäischen Union haben. So kann es bei externen Partnern, deren Beziehungen zur EU primär über Länder laufen, die von der Krise hart erfasst sind (z.B. Spanien, Portugal, eventuell Frankreich), zu einer weiteren wirtschafts- und handelspolitischen Relativierung des Austauschs mit der EU kommen. Andererseits bietet die wirtschaftliche Schwäche mancher

EU-Staaten diesen Partnern Möglichkeiten für Investitionen und darüber wirtschaftliche Akquisechancen oder neue politische Opportunitäten, indem sie angeschlagene Staaten finanziell stützen. Russisches und chinesisches Engagement in einigen Mitgliedstaaten oder in Ostmittel- und Südosteuropa ist ein sichtbarer Beleg hierfür.²⁴

Insgesamt werden Staatsschuldenkrise, Refinanzierungsprobleme und kontraktive realwirtschaftliche Effekte dazu führen, dass die EU im Verhältnis zu einigen Partnerländern noch deutlicher als bislang gegenüber anderen Wettbewerbern an wirtschaftlicher und handelspolitischer Bedeutung verliert. Auch wenn sich in Einzelfällen mitgliedstaatliche Exportanstrengungen und Außeninvestitionen von der EU auf Drittländer verschieben und damit zum Beispiel das Handelsvolumen ausgeweitet wird, dürften sich in der Mehrzahl der Fälle zumindest relative Positionseinbußen gegenüber offensiven Akteuren wie China ergeben.

Zusätzlich dürfte die EU ihre Außenagenden vernachlässigen, solange sie sich auf ihre innere Festigung und Sanierung konzentriert. Bei vielen externen Partnern wird dies die ohnehin vorhandenen Zweifel verstärken, dass die EU fähig ist, kohärent, aktiv und wirkungsmächtig nach außen zu handeln. Nicht zuletzt Stagnation und Rückschläge im direkten geographischen Umfeld der EU würden als Beleg für eine Union gewertet, die selbstbezogen ist und keine Ansprüche auf internationale Gestaltung hat.

Zunehmen dürfte auch die Skepsis externer Partner gegenüber der Effizienz der EU und ihrer inneren Führungsfähigkeit. Mit Interesse wird von außen beobachtet, ob und wie Reformprogramme umgesetzt werden bzw. wo und wie sich Widerstand gegen sie artikuliert. Während etwa in China, Russland oder Brasilien erhebliche Zweifel an der Krisenbewältigungspolitik der USA bestehen, wurde in diesen Ländern das Krisenmanagement der EU als schwerfällig und teils unentschlossen wahrgenommen. Für längere Zeit dürfte sich in das kollektive Gedächtnis externer Partner die Tatsache einprägen, dass auf den ersten Blick relativ geringe Verwerfungen an der Peripherie des europäischen Integrationsraums (z.B. in Volkswirtschaft und öffentlichen Finanzen Griechenlands) die gesamte EU an den Rand einer existentiellen Krise geführt haben. Die EU wird sich daher in nächster Zukunft mit dem Image der Störungsanfälligkeit und daraus resultierend der eingeschränkten Berechenbarkeit auseinandersetzen haben. Hinzu kommt, dass sowohl die Analyse der Ursachen für die Krise (z.B. griechische Eurozonenmitgliedschaft) als auch deren Bekämpfung (recht-

²⁴ Nach einem Gipfeltreffen zwischen Vertretern Chinas und 16 mittel- und osteuropäischer Staaten in Warschau wurde im September 2012 ein ständiges Sekretariat für die Kooperation mit China und den Ländern der Region eingerichtet. Dies war aus chinesischer Sicht nicht zuletzt eine Reaktion auf die Krise: »It should be emphasized that the major factor affecting changes in the investment environment of CEE [Central and Eastern Europe, K.-O. Lang] is the European debt crisis. As such, the future of the crisis will directly affect Chinese investment in the region. The grimness of the situation is likely to ease in the near future due to internal structural adjustments however. As a result, the interaction with and even control over CEE by euro-zone countries will be restored and investment opportunities for external countries will gradually diminish.« (Liu Zuokui, »An EU Opening«, in: *Beijing Review*, [10.1.2013] 2, <www.bjreview.com.cn>.)

lich umstrittene Bail-Outs in der Eurozone) den Ruf der EU als Regel- und Rechtsgemeinschaft in Mitleidenschaft gezogen haben könnten. Dies wiederum würde sich möglicherweise ebenfalls ungünstig auf die normative Wahrnehmung der EU auswirken und sie als unzuverlässig erscheinen lassen. Überdies dürfte die im Zuge des Krisenmanagements aufkommende Diskussion über Demokratie- und Legitimitätsdefizite in Partnerländern mit autoritären Herrschaftsstrukturen instrumentalisiert werden, um darauf gerichtete Vorwürfe abzuwehren.

Bei all diesen real oder potentiell negativen Implikationen könnte die Krise mittelfristig auch einige positive Effekte zeitigen. Sofern die Bemühungen um Stabilisierung von Eurozone und EU greifen und etwaige Anpassungen der institutionell-politischen Architektur erfolgreich umgesetzt werden, könnte der Eindruck einer EU aufleben, die durch die Krise gestärkt wurde. Eine konsolidierte Nach-Krisen-EU würde jenseits der Wiedererlangung finanziell-ökonomischer Stärke vor allem drei Signale aussenden:

- ▶ In der EU existieren Solidaritätsbereitschaft und Solidarmechanismen, die gravierende äußere und innere Schocks abfedern können.
- ▶ Die EU ist trotz komplexer Entscheidungsverfahren und zahlreicher Veto-Player fähig, Krisen zu bewältigen und Reformen durchzuführen.
- ▶ Die politischen Reformen, die im Zuge der Stabilisierung der Eurozone und der Verbesserung wirtschaftspolitischer Koordinierung vollzogen wurden, bringen der EU mehr Effizienz und haben sie in Richtung mehr Quasi-Staatlichkeit bewegt. Die Entstehung eines harten Integrationskerns und vielleicht sogar das Abdriften Großbritanniens würden vor diesem Hintergrund als Aufwertung von Handlungsfähigkeit und Durchschlagskraft gewertet.

Langfristige Entwicklungen: Künftige Rollen und Kooperationsfelder

Unabhängig von der Verschuldungskrise und ihren politischen Konsequenzen entwickeln sich auf vielen Feldern die Kooperationsbeziehungen der EU mit externen Partnern weiter. Wenn bzw. sobald die EU aus der Krise herausfindet und sich eine neue wirtschaftlich-finanzielle Stabilität ergibt, werden für die Anderen die Partnerschaftspotentiale, Rollenprofile und Funktionen, die aus der Kooperation mit der EU resultieren können, wieder stärker in den Vordergrund treten. Eine rekonsolidierte Nach-Krisen-EU wird für die meisten Partner eine – wenn auch relativierte – Finanz- und Handelsmacht bleiben. Die Herausforderung der EU wird darin bestehen, nach außen glaubwürdig zu vermitteln, dass ihre wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse auf nachhaltigen Gleichgewichten beruhen und sich ein Einbruch wie nach 2008 nicht ohne weiteres wiederholen wird. Überdies gilt es, bei den Partnern den Eindruck zu vermeiden, dass die sich in Zukunft verschärfenden demographischen Probleme als neue Treiber für einen europäischen Abstieg wirken. Gerade wenn sie dies schafft, kann die EU weiterhin als Modernisierungspartner für solche Partner fungieren, die sich in einem wirtschaftlichen Aufhol-, Transforma-

tions- und Erneuerungsprozess befinden. Die krisenbedingte Redimensionierung der EU und die Dynamik der aufstrebenden Partner wird allerdings zur Folge haben, dass Asymmetrien abnehmen und die EU damit Möglichkeiten einbüßt, Einfluss auszuüben: und zwar sowohl gegenüber den neuen und selbstbewussten Regionalmächten als auch (indirekt) gegenüber vielen anderen Partnerländern, weil sich diesen Ländern Kooperationsalternativen bieten. Normprojektion wird daher unter Umständen stattfinden, die noch schwieriger sind als bisher. Ein offensives Bemühen um Wertekonvergenz wird somit in den meisten Fällen wenig zielführend sein. Umso entschlossener könnte die EU aber einen normativen Minimalkonsens als Geschäftsgrundlage für den Verkehr mit Partnern anmahnen.

Der EU dürfte es auch in der Zukunft schwerfallen, sich in der Sicherheitspolitik als globaler Gestalter zu etablieren (was nicht ausschließt, dass sie in der näheren Peripherie im Osten und der weiteren Peripherie im Süden durchaus als Ordnungsmacht agieren kann). Darum wird die strategische Attraktivität der Union auch künftig wohl vor allem auf ihren wirtschaftlichen Ressourcen beruhen: Eine restabilisierte EU mit einer funktionierenden Eurozone und einem vitalen Binnenmarkt ist in ökonomisch-finanziellen Weltordnungsfragen ein relevanter und interessanter Akteur, vor allem aber auch eine wichtige Destination für Exportströme. Letztlich sind Erfolge der europäischen Integration in Verbindung mit einer nach außen gerichteten mitgliedstaatlich-gemeinschaftlichen Verbundpolitik, die gut koordiniert ist und aktiv verfolgt wird, die beste Voraussetzung dafür, dass die EU als Kooperationspartner ihre Anziehungskraft behält bzw. im Umgang mit Dritten effektiv Einfluss ausübt. Dabei sollte die EU vermeiden, ihre Außenbeziehungen zu ökonomisieren und damit engzuführen. Stattdessen sollte sie die im weiteren Sinne verstandenen Stärken betonen, die ihren gesellschaftlich-wirtschaftspolitischen Ansatz und sein politisches Umfeld auszeichnen. Hierzu gehört das Bemühen um Ausgleich und Kompromiss, um schonendes und nachhaltiges Wirtschaften und um gesellschaftliche Inklusion und Konvergenz.

Die EU im Blick und Handeln der Anderen: Implikationen für ihren Umgang mit strategischen Partnern

Ronja Kempin / Barbara Lippert

Die EU in der Wahrnehmung und im Handeln der Anderen gibt ein Bild ab, in dem vornehmlich Defizite sichtbar werden: So sind die Besonderheiten der EU als internationaler Akteur vielfach wissenschaftlich untersucht und ihr außenpolitisches Handeln – etwa im Lichte bestimmter Rollenkonzepte wie der Zivilmacht, der normativen oder der realistischen Macht – gedeutet und bewertet worden.¹ Diese Analysen liefern mannigfache Erklärungen dafür, weshalb die EU nicht effektiver agiert und hinter dem eigenen Anspruch zurückbleibt, eine Weltordnungspolitik zu betreiben und sich kollektiv für ihre Interessen einzusetzen.² Die Schwächen der EU als internationaler Akteur treten nicht nur bei flüchtiger, sondern auch bei wissenschaftlicher Betrachtung klar zutage, wenn die Union mit etablierten (USA, Japan, Russland) oder aufstrebenden Mächten (China, Indien, Brasilien, Südafrika, Indonesien) verglichen wird, die eine weitgehend klassisch-realistische Außenpolitik verfolgen. Hinzu kommt die oft kritisierte mangelhafte Strategiefähigkeit der EU, die zumeist auf fehlende militärische Fähigkeiten und die Fragmentierung der Akteure sowie der Willensbildungsprozesse zurückgeführt wird.³ Der hauptsächliche Befund dieser Analysen sind also die strukturellen Nachteile einer im Wesentlichen bürokratischen Außenpolitik, wie sie für die EU charakteristisch ist.

Diese Defizitanalyse wird von den politischen Akteuren in der EU durchaus geteilt. Sie versuchen ihrerseits auf verschiedene Weisen, die evidenten Schwächen der EU-Außenpolitik zu beheben, indem sie außenpolitische Ziele definieren und hierfür Strategien und Instrumente entwickeln. Dazu gehören neben der umfassenden Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 auch Ansätze wie die dort erstmals geforderten »strategischen Partnerschaften«, die die Hohe Vertreterin (HV) Ashton bei ihrem Amts-

¹ Vgl. u.a. Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009; Ian Manners, »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258; Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008; Jan Zielonka, »The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?«, in: *European Foreign Affairs Review*, 16 (2011) 3, S. 281–301.

² Vgl. Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu den Zielen des auswärtigen Handelns der EU.

³ Vgl. u.a. Asle Toje, *The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, 2010.

antritt als eine von drei prioritären Aufgaben bezeichnet hat.⁴ Die EU übersieht nämlich bei aller Selbstkritik nicht die Stärken dieses Ansatzes, die unter anderem darin bestehen, dass die Gemeinschaft in der Regel für ihre Beziehungen zu Ländern und Ländergruppen einen spezifischen Politik- und Rechtsrahmen absteckt, innerhalb dessen sie ihre Ziele, Instrumente und Verfahren fixiert. Mit dieser Herangehensweise hofft die EU, nicht zuletzt für die Partnerländer Transparenz und Berechenbarkeit zu schaffen, zumal diese Rahmen auf dem Wege von Verhandlungen in gemeinsamen politisch oder rechtlich bindenden Dokumenten festgelegt werden.

Wenig Beachtung haben Wissenschaft und Politik bislang den Erwartungen geschenkt, die die Partner an das Handeln der EU richten – eine Lücke, die dieser Beitrag so weit wie möglich füllen soll. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Länderstudien konzentriert er sich auf folgende Fragen: Welche Lehre kann oder sollte die EU aus der Wahrnehmung der Anderen und der Realität der Kooperation mit ihnen ziehen? Wo liegen die Stärken der Union im Umgang mit maßgeblichen Mächten und wie kann sie diese noch besser zur Geltung bringen? Welche Optionen bieten sich hier an?

Strategische Partnerschaften – (K)Eine Auszeichnung?

Für einen Akteur, der wie die EU den effektiven Multilateralismus zur außenpolitischen Doktrin erhoben hat, ist es essentiell, berechenbare und langfristige Beziehungen zu Mächten zu entwickeln, die »maßgeblich« sind, die mithin bei der Regelung internationaler Konflikte oder der Normsetzung in globalen und regionalen Kontexten und Formaten besonders bedeutsam und einflussreich sind.

Lange bevor der Begriff »Strategische Partnerschaften« Eingang in EU-Dokumente fand, entwickelte die EU schon Beziehungen zu wichtigen und großen Staaten, in der Regel im Bereich des Handels und der Wirtschaft. Parallel mit dem Ausbau der Kooperation in außen- und sicherheitspolitischen Fragen (EPZ/GASP) ergänzte die EU diese Beziehungen um einen politischen Dialog. An den Randzonen des Ost-West-Konflikts, also in Asien, Afrika und Lateinamerika unterstützte die EU über Jahrzehnte regionale Kooperations- und Integrationsanstrengungen und gab dabei dem Aufbau interregionaler Beziehungen den Vorzug. Multilaterale regionale Ansätze wurden prämiert, je mehr sie dem eigenen Beispiel entsprachen, auch wenn der durch die EU inspirierte Interregionalismus nicht die erhoffte Wirkung als Katalysator regionaler Integration entfaltete.⁵ Die

⁴ Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003; Catherine Ashton, »Europe and the World«, Athen, 8.7.2010 (SPEECH/10/378); Europäischer Rat (Brüssel), *Schlussfolgerungen vom 16. September 2010*, Brüssel, 12.9.2010 (EUCO 21/1/10), hier S. 1–7. Mit folgenden Staaten hat die EU eine strategische Partnerschaft geschlossen (Stand 2012, die in Klammern genannte Jahreszahl bezieht sich auf das konstituierende Gipfeltreffen): Russland (1999), USA, Japan, Kanada (2003), China (2003), Indien (2004), Südafrika (2006), Brasilien (2007), Mexiko (2008) und Südkorea (2010).

⁵ Vgl. Richard Youngs, *The EU's Role in World Politics: A Retreat from Liberal Internationalism*, New York: Routledge, 2010; European Parliament (Hg.), *Ad Hoc Study: The EU Foreign Policy towards the BRICS and other Emerging Powers: Objectives and Strategies*, Brüssel: Directorate-

2003 einsetzende Etikettierung von bilateralen Beziehungen als strategische Partnerschaften markiert diesbezüglich eine allmähliche Kursänderung. Denn diese Formate bedeuteten, dass die EU nun eher auf eine Partnerschaft mit Brasilien und Mexiko und nicht vorrangig mit dem Mercosur setzte oder auf eine Kooperation mit Indonesien und nicht vorrangig mit ASEAN. Auf diese Weise sendet die Union widersprüchliche Signale an Drittstaaten aus, verhält sich eher ambivalent und agiert ad hoc.

Gegenüber Dritten ist die Auszeichnung als »strategische Partner« in erster Linie ein Zeichen der Statuserhöhung, das von den so apostrophierten Staaten aber leicht als hohle Geste verstanden wird, wenn es nicht mit konkreter Substanz unterfüttert ist. Für einige Länder wie die USA dürfte es hingegen belanglos sein, ob die EU sie mit diesem Etikett belegt. Generell gilt, dass mit der Bezeichnung strategischer Partner bislang kein besonderes und vor allem kein einheitliches Angebots- und Pflichtenpaket verbunden ist.⁶ Es handelt sich in der Regel um eine Fortsetzung gewachsener Beziehungen, in einigen Fällen um einen Ausbau und eine stärkere Profilierung des Dialogs, aber nicht um einen Neuanfang oder eine Kooperation mit erkennbarer Exklusivität.⁷

Die EU hat strategische Partnerschaften bisher zwar proklamiert und die Chiffre in vielen eigenen und gemeinsam mit den Partnern veröffentlichten Mitteilungen gebraucht; sie hat aber an keiner Stelle definiert, was damit konkret gemeint ist.⁸ Der Voluntarismus, der in diesen Deklarationen zum Ausdruck kommt, entspringt der politischen Intention, die Bedeutung der designierten Partner symbolisch oder demonstrativ anzuerkennen, und der Bereitschaft zu stärkerer Kooperation, gleich wie der aktuelle Beziehungsstand und der Ehrgeiz entwickelt ist, diesen zu verbessern. Gleichwohl können für eine engere Definition von »strategischer Partnerschaft«, wie sie hier empfohlen wird, vier Merkmale herangezogen werden: 1. Gleichgerichtetes Handeln in einem Kooperationsfeld oder gegenüber Akteuren, 2. das getragen ist von gemeinsamen Gestaltungsabsichten und Zielvorstellungen, 3. idealerweise auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten, und das 4. gebunden ist an bestimmte Regeln von Exklusivität, die sich die Partner unter Reduzierung des internen Konkur-

General for External Policies of the Union, Oktober 2011; Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 1].

6 Siehe auch Artikel 21 EUV, wo allgemein vom Aufbau von Partnerschaften (ohne besondere Qualifizierung) die Rede ist, ohne dass auf eine spezielle materielle Unterfütterung verwiesen würde, etwa im Rahmen der Abkommenspolitik (die im Regelungsbereich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV] liegt).

7 Vgl. Álvaro de Vasconcelos (Hg.), *A Strategy for EU Foreign Policy*, Paris: Institute for Security Studies (ISS), 18.6.2010 (ISS Report Nr. 7), hier S. 65; Giovanni Grevi, *Making EU Strategic Partnerships Effective*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2010, hier S. 6.

8 Vgl. Annegret Bendiek/Heinz Kramer, *Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und »strategischen Partnerschaften«. Hegemoniale Politik im neuen Gewand?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (Diskussionspapier FG 2, 2008/08), hier S. 7.

renzverhältnisses zugestehen.⁹ In diesem Vier-Punkte-Katalog steht das zielgerichtete Handeln im Vordergrund; ein bestimmter Grad an Institutionalisierung der Beziehungen wird hingegen nicht als Kriterium für eine strategische Partnerschaft verlangt. Gemessen daran fallen am ehesten die EU-Beziehungen mit Kanada, den USA und Japan in die beschriebene Kategorie. Diese Länder eint zudem, dass sie wie Russland, aber anders als China, Brasilien, Mexiko, Südafrika oder Indien die Legitimität der bestehenden multilateralen Organisationen und Global-Governance-Formate nicht in Frage stellen, weil diese – wie die letztgenannten Staaten kritisieren – bloß überholte Kräfteverhältnisse widerspiegeln. Die EU bietet sich zwar als eine treibende Kraft für eine Reform der Governance-Strukturen an, hat aber keine belastbare gemeinsame Position dazu, nicht zuletzt wegen der Sonderstellung Großbritanniens und Frankreichs als permanenten Mitgliedern im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Die EU benötigt daher ein überzeugendes Konzept für den Umgang mit maßgeblichen Ländern. Zum einen, weil diese »Verschriftlichung« von Gestaltungsabsichten ihren inneren Strukturen und ihrem Politikstil entspricht. Zum anderen, weil sie sich mit der Benennung von strategischen Partnern und der ständigen Bezugnahme darauf selbst unter Zugzwang und Erwartungsdruck gesetzt hat. Das heißt, sie benötigt ein Konzept, an das sie sich tatsächlich halten kann und das die Kluft zwischen Rhetorik und eigenem Vermögen schließt. Der interne Mehrwert einer (Neu-)Konzeptionalisierung ihrer Partnerschaften könnte für die EU darin liegen, dass sich die beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten, HV etc.) darüber klar werden, welches die inhaltlichen Prioritäten und gemeinsamen Positionen sein sollen und wer welche Aufgaben wahrnimmt. Herman Van Rompuy's vielfach zitierte Aufforderung: »Wir haben strategische Partner, nun brauchen wir auch eine Strategie«,¹⁰ zeigt, dass bislang weder die internen Prozesse formuliert worden sind noch dass es eine entsprechende Kommunikation mit den Zielländern darüber gegeben hat.

Erfahrungen im Umgang mit aufstrebenden großen und mittleren Staaten

Die EU misst solchen Ländern strategische Bedeutung bei, die im Hinblick auf ihre eigene Global-Governance-Agenda eine wichtige Rolle spielen, beispielsweise in Fragen institutioneller Reformen, auf den Feldern der Klima- und Energiepolitik oder der Weltfinanzordnung. Das setzt bei den designierten Partnern signifikante politisch-diplomatische, wirtschaftliche,

⁹ Vgl. passim Günther Maihold, »Strategische Partnerschaften« und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 1], S. 190–208 (194f); Giovanni Grevi, »The Rise of Strategic Partnerships: Between Interdependence and Power Politics«, in: ders./Álvaro de Vasconcelos (Hg.), *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia*, Paris: ISS, 5.6.2008 (ISS Chaillot Paper Nr. 109), S. 145–172.

¹⁰ European Council, The President Herman Van Rompuy, *EU External Relations*. »We Have Strategic Partners, Now We Need a Strategy«, Brüssel, 14.9.2010 (PCE 186/10).

militärische, aber auch ideologisch-kulturelle und soziale (das heißt »soft power«-) Potentiale voraus. Es kann sich um Gleichgesinnte, Blockierer oder Problemländer handeln.

Stärkung des effektiven Multilateralismus misslingt

Generell will die EU mit Hilfe strategischer Partnerschaften den effektiven Multilateralismus stärken – also das an Normen und Regeln gebundene gemeinschaftliche Handeln auf internationaler Ebene.¹¹ Diese Stoßrichtung verfängt jedoch bislang insbesondere bei aufstrebenden Zielländern nicht. Mehrheitlich sehen diese in den Beziehungen zur EU eine Möglichkeit, eine multipolare oder polyzentrische Weltordnung mitzuentwickeln, in der *sie selbst* mehr Gewicht, mehr Einfluss besitzen und damit einen Status- und Machtgewinn erlangen. So praktiziert Brasilien beispielsweise einen funktionalen Multilateralismus, bei dem das auswärtige Handeln pragmatisch-situativ den nationalen Interessen folgt, ohne dem multilateralen Vorgehen per se Vorrang und eigene Bedeutung zuzumessen.¹²

Dabei steht für etablierte Mächte nicht im Vordergrund, über Beziehungen zur EU ihren eigenen Einfluss auf Weltordnungsfragen zu vergrößern. Sie teilen das Interesse der Union nur begrenzt, eine wirksame multilaterale Weltordnung zu errichten. Derartige Gestaltungsabsichten sind für sie, wenn sie überhaupt bestehen, nachrangig gegenüber ihren geopolitischen Interessen. In der Zusammenarbeit mit der EU geht es ihnen vielfach lediglich darum, spezifische und politikfeldbezogene Gewinne zu erzielen. So ist Russland an einer Kooperation mit der EU in Energie- und Visafragen interessiert und beteiligt sich aktiv daran, während die Beziehung in anderen Themenbereichen stockt.¹³ Es gelingt der EU nur bedingt, im Zuge der Umsetzung der strategischen Partnerschaft Politikfelder miteinander zu verknüpfen. Es fehlt also an den oben genannten übergeordneten Gestaltungsabsichten und Zielvorstellungen, die beide Parteien der strategischen Partnerschaft miteinander teilen sollten.

Diese Divergenzen führen dazu, dass die Agenda der EU ins Leere läuft und von einem gleichgerichteten Handeln nicht die Rede sein kann. Strategische Partner wie Brasilien und China treten zunehmend »selbstbewusst« auf und fordern Anerkennung der eigenen Positionen. Sie erwarten, dass sich die EU auf ihre Standpunkte zubewegt und ihre Präferenzen und Interessen bei der Politikformulierung berücksichtigt.¹⁴ Schlagwortartig könnte man davon sprechen, dass sie weniger als Unterstützer denn als Mitgestalter und Subjekte mit eigener Agenda behandelt werden wollen.

¹¹ Vgl. Susanne Gratius, *Can EU Strategic Partnerships Deepen Multilateralism?*, Madrid: FRIDE, September 2011, hier S. 11.

¹² Vgl. den Beitrag von Susanne Gratius in diesem Band, S. 12.

¹³ Vgl. den Beitrag von Susan Stewart in diesem Band, S. 64.

¹⁴ Vgl. in diesem Band die Beiträge von Alexandra Sakaki (S. 47ff) und Gudrun Wacker (S. 23ff).

Normentransfer unerwünscht – Kooperation und Konkurrenz

Dass die Partnerschaft dazu dient, die politischen und gesellschaftlich-kulturellen Normen des Westens zu exportieren und die Anderen zu »transformieren«, wie es gelegentlich beim Umgang der EU mit Ländern wie China, Russland und Indonesien durchscheint, wird von den Zielländern in der Regel zurückgewiesen. Die meisten Partnerstaaten wünschen keine Kritik Brüssels an den Verhältnissen in ihrem Innern. Besonders markante Beispiele dafür sind Russland und China. Sie lehnen kritische Themen kategorisch ab oder umgehen sie zumindest. Moskau dient »die Konzentration auf Visaprobleme dazu, von anderen Themen in diesem Politikfeld abzulenken, wie Korruptionsbekämpfung oder Justizreform.«¹⁵ Peking hingegen beharrt auf dem Prinzip der Nichteinmischung, insbesondere in Fragen der Freiheits- und Menschenrechte, und führt die Verschlechterung der Beziehungen mit der EU auf die Veränderung der europäischen Haltung zurück: »Einen der Hauptgründe für die chinesisch-europäischen Spannungen sieht man in China in der europäischen Erwartung, das Land werde sich nach westlichem Vorbild umgestalten lassen.«¹⁶

Doch auch gegenüber Staaten wie Brasilien, Südafrika, Japan und den USA gelingt es der EU kaum, Wertvorstellungen durchzusetzen, mit denen zum Beispiel Sozial- und Umweltstandards gerechtfertigt werden. Zwar bewerten diese Staaten die Union und ihr Auftreten in internationalen Foren prinzipiell als positiv. In einigen Fällen wird die Rolle der EU jedoch als ambivalent wahrgenommen: Mal ist sie Partner, mal Rivale. So deuten die handelspolitischen Differenzen mit Brasilien »eher auf Spannungen als auf Interessenkonvergenz« hin.¹⁷ Die USA hingegen orientieren sich bei ihrer Beurteilung der EU nicht nur am europäischen Handeln, sondern eher an der Reichweite ihrer eigenen Beeinflussungskapazitäten: »In Phasen, in denen sich die USA ihrer eigenen Handlungsfähigkeit gewiss sind, schenken sie der EU wenig Beachtung. Zeigen sich die Grenzen der amerikanischen Gestaltungsmacht, wird die EU als Partner wieder wichtiger.«¹⁸ In diesen Phasen legen die USA insbesondere Gewicht auf die »transatlantische Lastenteilung« in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hinzu kommt, dass die USA und die EU auch in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, das insbesondere bei der »Entwicklung gemeinsamer Technologie-, Umwelt- und Sicherheitsstandards«¹⁹ zutage tritt und auf die Beziehungen zu anderen großen und mittleren Mächten zurückstrahlt. Für eine funktionierende strategische Partnerschaft ist aber, wie oben bereits postuliert, die Reduktion des Konkurrenzverhältnisses zumindest als Ziel wichtig.

Wenngleich sich die Partner in gewissen Politikfeldern offen für Beratungen zeigen, kann ein Transfer von EU-Normen und Großkonzepten wie »effektiver Multilateralismus« in das außenpolitische Handeln dieser Part-

¹⁵ Beitrag von Beitrag Susan Stewart in diesem Band, S. 69.

¹⁶ Beitrag von Gudrun Wacker in diesem Band, S. 27.

¹⁷ Beitrag von Susanne Grätius in diesem Band, S. 22.

¹⁸ Beitrag von Johannes Thimm in diesem Band, S. 84.

¹⁹ Beitrag von Johannes Thimm in diesem Band, S. 87.

ner nicht verzeichnet werden.²⁰ Die Verbreitung von Normen gelingt der EU im Rahmen einer strategischen Partnerschaft also, wenn überhaupt, nur partiell; eine überwiegende Mehrheit von EU-Partnern steht diesem Anliegen der Brüsseler Institutionen reserviert, in einzelnen Politikfeldern gar ablehnend gegenüber.

Uneinheitliches Auftreten hat »pick and choose«-Verhalten der Anderen zur Folge

Charakteristisch für die EU ist, dass sie mit ihrem auswärtigen Handeln zugleich eine Art von Identitätspolitik betreibt, indem sie sich schrittweise Attribute traditioneller Mächte oder eigener Art zulegt, ein bewusster Prozess, mit dem die Union an der Vervollständigung ihres Status als außenpolitischer Akteur arbeitet. Diese ausgeprägte Reflexivität unterscheidet die EU von anderen Mächten, macht sie aber für Interaktionspartner häufig zu einem schwierigen und langsam agierenden Gegenüber. So versteht sich die EU als Global Player, wird aber, wie auch die Länderstudien unterstreichen, nur mit Einschränkungen und nur in spezifischen Situationen bzw. auf spezifischen Politikfeldern als distinkte Handlungseinheit und somit als eigener Pol innerhalb des multipolaren internationalen Systems wahrgenommen. Dazu trägt bei, dass die Außenvertretung der EU kompliziert bis diffus geblieben ist. Das ermöglicht es den aufstrebenden Mächten, bei Bedarf direkte Kontakte zu Mitgliedstaaten vorzuziehen, zumal diese oft als die »einfacheren Verhandlungspartner« angesehen werden, weil die politischen Dynamiken und Zuständigkeiten in der bilateralen Beziehung vertrauter und kalkulierbarer erscheinen. Die Vielzahl der »Strategischen Dialoge«, die die EU eröffnet hat und die mit denjenigen der Mitgliedstaaten multipliziert werden müssen, erlaubt es gerade großen Staaten (Russland, China, Brasilien, USA), sich die für ihre Ziele geeignetsten Interaktionskanäle in einem »pick and choose«-Verfahren auszusuchen.²¹

Zu konstatieren ist zudem, dass die Neuerungen des Vertrags von Lissabon keine Fortschritte im Hinblick auf ein geschlosseneres und zugleich machtvolleres Auftreten der EU nach sich gezogen haben. Die HV und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) treten in dieser Hinsicht nicht als Aktivposten in Erscheinung und die neue Führungsstruktur der EU hat der HV noch nicht zu mehr politischem Gewicht und Gefolgschaft Anderer verholfen. So stößt der mit den Lissabonner Reformen bezweckte Profilierungs- und Reifungsprozess kaum auf positive Resonanz bei den Anderen. Die EU bezeichnet es immer wieder als einzigartige Stärke, dass ihr als post-westfälischem Akteur alle notwendigen Instrumente für eine moderne Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung stünden. Jedoch hat sie diesen reklamierten Vorzug bislang noch nicht in einen Vorsprung umgemünzt.

²⁰ Vgl. u.a. Gratius, *Can EU Strategic Partnerships Deepen Multilateralism?* [wie Fn. 11], S. 15.

²¹ Ähnlich Thomas Renard, *The Treachery of Strategies: A Call for True Strategic Partnerships*, Gent, April 2011 (Egmont Paper 45), hier S. 32.

Zwischenfazit

Insgesamt ist erkennbar, dass die EU, wenn sie für die Zielländer attraktiver sein will, ihren Akzent weniger auf Global-Governance-Fragen als auf bilaterale Themen von gemeinsamem Interesse legen müsste. Diese spezifische bilaterale Agenda sollte sie auch gemeinsam entwickeln: sowohl EU-intern als auch zusammen mit ihren Partnern.

Die Attraktivität der EU für Andere basiert vor allem auf dem Anreiz, Zugang zum europäischen Markt zu erhalten, und auf dem Potential der Union als Ausgangspunkt von Investitionen. Handels- und Wirtschaftsperspektiven werden von allen Partnern unisono als wichtigstes Motiv für eine Kooperation angesehen. In dieser Hinsicht sind die »Stärke« und die Akteursqualität der EU – auch in Konfliktsituationen – unbestritten. Auch die fortdauernde Eurokrise hat daran prinzipiell nichts geändert. Das Interesse an einer umfassenden Kooperation ist geringer, obwohl die EU gerade eine solche breite thematische Zusammenarbeit anstrebt, die Interdependenz fördert und Voraussetzung wäre für die Herausbildung gemeinsamer Gestaltungsabsichten und die Entwicklung von Gestaltungskraft in globalen und regionalen Steuerungsforen und gegenüber anderen Akteuren. In der Außenwahrnehmung tritt die EU als Handelsblock, Währungsblock und Regulierungsmacht auf und damit als eine Macht, die sich in der Außen- und Sicherheitspolitik von den Anforderungen an einen Exportgiganten leiten lässt, auch wenn die EU diese Interessen gerne als nachrangig darstellt oder als allenfalls gleichwertig mit ihrer werteorientierten Außenpolitik. Diese Dominanz der Ökonomie inmitten einer komplexen Kooperationsagenda ist etwa in den Beziehungen EU-China zu beobachten.

Aufstrebende Mächte sehen in dem auswärtigen Handeln der EU schon sehr viel mehr »realistische und traditionelle Außenpolitik«, als dies in den internen EU-Debatten artikuliert bzw. eingeräumt wird. Die Ausrichtung als reine Wirtschaftsmacht verträgt sich gut mit der ähnlichen Perzeption der Rolle eines vermeintlich geoökonomischen Deutschlands in der EU.²² Hingegen füllen in der Sicht der Anderen die Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich die Leerstelle der außen- und sicherheitspolitischen Strategiefähigkeit der EU teilweise aus. Zumindest diesen drei Ländern wird mehr Einfluss auf globaler Ebene zugeschrieben (z.B. von China, Russland, Brasilien) als der EU kollektiv.

Optionen

Um den eigenen Interessen und Werten sowohl auf internationaler als auch auf globaler Ebene Geltung zu verschaffen, ist es richtig und wichtig, dass die EU strukturierte Beziehungen zu maßgeblichen Ländern entwickelt, darunter speziell zu den aufstrebenden Mächten. Doch wird dieses Unterfangen derzeit konterkariert durch die Vielfalt der partnerschaft-

²² Vgl. Hans Kundnani, »Germany as a Geo-Economic Power«, in: *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 3, S. 31–45.

lichen Beziehungen, die die EU ohne durchdachte Gewichtung proklamiert hat. Überdies drohen die Krise der Eurozone und die mit ihr verbundenen Legitimationsprobleme europäischer Institutionen die Gestaltungskraft der EU zu schwächen. Zwar sind auf internationaler Ebene bislang keine Projekte entstanden, die dem europäischen Integrationsmodell Konkurrenz machen würden, doch wird die Union die Beziehungen zu ihren wichtigsten Partnern künftig besser strukturieren und akzentuieren müssen, wenn sie einen drastischen Einflussverlust verhindern will. Entsprechend sollten auf EU-Ebene Mitgliedstaaten, EU-Ratspräsident und HV sowie die Europäische Kommission gemeinsam darüber befinden, wie der EU-Umgang mit Dritten effektiver werden kann. Eine im oben beschriebenen Sinne engere Definition des Konzepts der »Strategischen Partnerschaft« und eine veränderte Präsentation der EU-Agenda werden Brüssel mittel- und langfristig in die Lage versetzen, seiner Politik Gewicht zu verleihen.

Konzentration auf aufstrebende Mächte – Systematisierung von Partnern?

Wie auch die Ergebnisse der Länderstudien zeigen, variieren derzeit die Qualität und die Intensität der Beziehungen zu den Ländern, die die EU selbst als strategisch eingestuft hat, erheblich. Die einheitliche Etikettierung als »strategische Partner« verwischt die auch in der Praxis erkennbare Unterscheidung von G8- und Nato-Partnern der EU einerseits und den aufstrebenden Mächten andererseits. Diese Differenzierung nimmt die deutsche Bundesregierung in ihrem Konzept zu den »neuen Gestaltungsmächten«²³ vor. Darüber hinaus wäre es aber wichtig, ein besonderes Maß an politischer Energie in den Umgang mit den mittleren und großen Mächten zu investieren und diese Beziehungen konzeptionell zu unterfüttern. Diese qualitative Prämisse würde die derzeitige EU-Liste der Partner begrenzen. Eine solch mehrfache Einengung der strategischen Partnerschaften der EU auf die neuen Gestaltungsmächte hätte also das Potential, die Beziehungen zu den traditionellen Partnern USA, Kanada und Japan als Plattform und Ausgangspunkt für den Umgang mit den aufstrebenden Mächten entwickeln und nutzen zu können.²⁴ Die Beziehungen zu den USA, aber auch zu Kanada und Japan unter dem Label der strategischen Partnerschaften fortzuführen, würde der Intensität und Vertrautheit der Beziehungen alsbald nicht mehr gerecht werden. Denn über gewichtige außen- und sicherheitspolitische Fragen tauschen sich die Partner ohnehin regelmäßig aus, etwa im Nato-Kontext. Globale wirtschafts- und finanzpolitische Entwicklungen behandeln sie im Rahmen der G8. Hier wäre beispielsweise zu überlegen, wie die Rolle der EU in diesen Foren gestärkt werden könnte. Die EU-Nato-Beziehungen gestalten sich aufgrund der

²³ Auswärtiges Amt (Hg.), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung* (»Gestaltungsmächtekonzept«), Berlin 2012.

²⁴ In diese Richtung geht etwa Stefan Fröhlich, *The New Geopolitics of Transatlantic Relations. Coordinated Responses to Common Dangers*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press, 2012.

nationalen Vorbehalte Griechenlands und der Türkei schwierig. Hier könnte ein neuer Versuch das gewünschte Resultat bringen, die Beziehungen auf politischer Ebene zu entwickeln. In das G8-Forum ist die EU bereits gut eingebunden. Gleichwohl wäre zu überlegen, der EU-Kommission bei der Vorbereitung der internen Treffen der G8-Mitglieder Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien eine gewichtigere Rolle zu übertragen.²⁵

Unter den EU-Beziehungen zu den G8-Staaten stechen die zu den USA und zu Russland heraus, und zwar im Hinblick auf die politisch-strategische Bedeutung, die Interaktionsdichte und die Substanz. Beide Länder stellen innerhalb der Reihe der offiziellen »strategischen Partner« der Union zweifelsfrei »Sonderfälle« dar. Russland ist zum einen keine aufstrebende Macht, sondern weist hinsichtlich der Entwicklung von Demographie, Wirtschaft und Gesellschaft Symptome des Abschwungs der alten Industriestaaten auf. Anders als die USA ist Russland aber auch kein Bündnispartner im militärischen Sinne oder in Bezug auf grundlegende Werte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Allerdings kommt Russland als ein europäischer Staat für eine Mitgliedschaft in der EU prinzipiell in Betracht. Angesichts der Kompliziertheit dieser Nachbarschaft und politisch-institutionellen Gemengelage sucht die EU seit 1991 einen spezifischen Ansatz für Russland. Hauptkomponenten der europäischen Politik gegenüber der Russischen Föderation sind die vielfältigen Ausformungen von politischer Assoziierung und wirtschaftlicher Integration. Dabei arbeitet die EU im Sinne der (gesamteuropäischen) Einbindung Moskaus auf Konvergenzziele hin. Bestrebungen des Kremls, Russland zum Gravitationszentrum neben der EU zu entwickeln, sieht Brüssel kritisch, weil dies wohl auf eine hegemoniale Rekonstruktion der Sowjetunion hinausliefe.²⁶ Würde sich die EU an den oben genannten vier Komponenten einer strategischen Partnerschaft orientieren, müsste sie nicht länger die großen Vertragswerke EU-Russland und gesamteuropäische Großvorhaben wie die Errichtung Gemeinsamer Räume der Kooperation in den Mittelpunkt stellen. Vielmehr erscheint es angemessen, Russland eine strategische Partnerschaft im enger verstandenen Sinne anzubieten und die weitergehenden Ambitionen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Die Beziehungen der EU zu den USA sind gerade aus dem Blickwinkel der aufstrebenden Mächte relevant: Je mehr die EU in diesem Verhältnis als Juniorpartner auftritt, desto geringer ist nach dem Urteil der sogenannten Gestaltungsmächte ihr Gewicht. Je mehr Symmetrie und erkennbare Arbeits- und Lastenteilung zwischen den EU-Europäern und den USA bestehen, desto stärker nehmen sie die Union als eigenständig und einflussreich wahr. Die bilateralen Beziehungen EU-USA sind jedoch weiterhin nicht auf dem Niveau und von der Solidität, dass sie den schleichenden Bedeutungsverlust der Nato und die außenpolitische Reorientierung der

²⁵ Vgl. die Vorschläge in: Julia Lieb/Nicolai von Ondarza/Daniela Schwarzer (Hg.), *The European Union in International Fora. Lessons for the Union's External Representation after Lisbon*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011.

²⁶ Vgl. u.a. Andrey Makarychev, *Russia-EU: Competing Logics of Region Building*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), März 2012 (DGAP-Analyse 1).

USA nach Asien und zum Pazifik verkräftbar machen oder kompensieren könnten. Dieser rückläufigen Tendenz muss die EU also gerade auch dann entgegenwirken, wenn sie einen transatlantisch abgestimmten Umgang mit den aufstrebenden Mächten sucht.

In ihrem Fortschrittsbericht über die Strategischen Partnerschaften schlug die HV Ashton dem Europäischen Rat im Dezember 2010 vor, künftig auf »fewer priorities, greater coherence, more results«²⁷ abzielen. Dieser Appell deckt sich gut mit dem hier empfohlenen Ansatz, die Partnerländer künftig stärker zu kategorisieren. In der konkreten Umsetzung würde dies bedeuten, Format, Agenda und Frequenz der Treffen mit den Partnern *länderspezifisch* festzulegen und die Zusammenkünfte flexibel, bedarfsorientiert auf hoher und höchster Ebene abzuhalten. Die Entwicklung von »Programmschwerpunkten« für die Beziehungen mit den Gestaltungsmächten könnte dieses Vorgehen wirkungsvoll unterstützen. Eine wichtige Zusatzfunktion von solchen gegebenenfalls jährlich zu erneuernden Programmschwerpunkten könnte zudem darin bestehen, die Besuchskontakte der Mitgliedstaaten mit den Partnerländern frühzeitig abzustimmen. Wenn die Mitgliedstaaten, die über den Europäischen Rat Einfluss auf die Ausgestaltung der Partnerschaftsagenda und der Schwerpunkte der Beziehungen zu den Gestaltungsmächten nehmen könnten, ihre nationalen Partnerschaftsagenden mit denjenigen der EU in Zukunft koordinieren, würden erhebliche Synergien erzeugt. Zudem würde den Partnerländern verdeutlicht, dass es künftig nicht mehr so leicht möglich sein wird, die direkten Beziehungen zu den Mitgliedstaaten denjenigen zur EU vorzuziehen. Ein solch konzertiertes und strukturiertes Vorgehen ließe sich durch informelle Treffen und einen ergebnisfokussierten Follow-up-Prozess auf Arbeitsebene ergänzen.²⁸

Zu den relativen Stärken der EU zählt, dass sie sich als ein dauerhafter und verlässlicher Partner ohne Hegemonialabsichten und -fähigkeiten anbieten kann. Das gilt ungeachtet dessen, dass die aufstrebenden mittleren und großen Mächte die Selbststilisierung der EU als Kraft des Guten anzweifeln. Länder wie Mexiko und Brasilien werden vielfach keine überzeugende Alternative zur EU als einem strategischen Partner auf Augenhöhe haben. Das gilt zumindest so lange, wie China oder Indien nicht klarer in eine wohlwollend-kooperative Rolle investieren, wie sie sich die Union zu eigen macht, und sich darum bemühen, die Potentiale der aufstrebenden Mächte zu kombinieren und im Dienste eigener Gestaltungsabsichten und alternativer Ordnungsmodelle zu nutzen. Die EU hat weiterhin ein Interesse daran, die aufstrebenden mittleren und auch die großen Mächte als »stakeholder« für die bestehende Ordnung und ihre Normen zu gewinnen. Sie müsste deshalb in einzelnen Politikfeldern gezielt auf das

²⁷ High Representative, *Strategic Partners. Progress Report for the European Council*, 16–17 December 2010, <www.europolitique.info/pdf/gratuit_fr/285183-fr.pdf> (Zugriff am 30.9.2013); Catherine Ashton bezog sich dabei auf: Europäischer Rat (Brüssel), *Tagung vom 16./17. Dezember 2010. Schlussfolgerungen*, Brüssel, 25.1.2011 (EUCO 30/1/10), hier Punkt 9.

²⁸ Stefan Lehne, *More Action, Better Service. How to Strengthen the European External Service*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2011 (Policy Outlook), S. 12.

Kosten-Nutzen-Kalkül der Partnerländer eingehen und sie so vom Vorteil der existierenden kollektiven Regelsysteme im Vergleich zu den kostspieligen Gegenmodellen oder der Obstruktion der bestehenden Regime zu überzeugen.

Partnering durch EU-Mitgliedstaaten?

Neben einer stärkeren Differenzierung und Hierarchisierung ihrer Partner sollten die EU-Außenverantwortlichen darüber hinaus auch beratschlagen, welche Rolle die großen drei EU-Staaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland beim Umgang mit den aufstrebenden Mächten zu spielen gedenken. Bisweilen konterkarieren die Regierungen in Paris, London und Berlin das Handeln der EU gegenüber diesen Partnern, indem sie nationale Interessen verfolgen, vornehmlich in den Bereichen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Besonders deutlich wird diese Zweigleisigkeit mit Blick auf die Menschenrechtsdialoge, welche die EU insbesondere mit China und Russland zu etablieren sucht – allzu oft ohne Erfolg, weil Mitgliedstaaten die Menschenrechte gern hinter den Abschluss lukrativer Verträge zurückstellen. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, einzelne (oder eine Kerngruppe von) Mitgliedstaaten mit der Ausgestaltung einer strategischen Partnerschaft zu beauftragen. Durch diese Neuerung könnten etwa die EU-3 dazu ermutigt werden, ihre diplomatischen Ressourcen mehr in den Dienst der Union zu stellen, indem sie sich ausdrücklich mit der HV abstimmen oder ihr den Vorrang im Umgang mit strategischen Partnern zubilligen. Ein anderer Vorteil einer derartigen Verteilung politischer Verantwortlichkeiten könnte darin bestehen, dass ein informelles Direktorium von den übrigen Mitgliedstaaten eher akzeptiert wird als die EU-Strukturen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es nach außen zur effektiven Interessenwahrnehmung beiträgt und nach innen Legitimität durch inklusive Konsultation und Abstimmung herstellt. Allerdings hängt gerade die Akzeptanz einer solchen Führung durch die Großen davon ab, wie gut das »integrative Gleichgewicht« in der EU insgesamt funktioniert, also vor allem außerhalb der GASP, und ob der institutionelle Rahmen der EU-27 vorrangig bleibt. Außenpolitisch aktive und gut vernetzte Länder wie Italien, Polen oder Schweden gezielt einzubinden ist eine wichtige Aufgabe, der sich gerade Deutschland annehmen sollte. Insoweit ginge es um eine abgemilderte Hierarchisierung der außenpolitischen Führungskompetenz, die dennoch die Differenzierung unter den Mitgliedstaaten in der Außenpolitik erkennen lässt.

Die Führung einer Kooperation an ein oder mehrere Mitgliedsländer zu übertragen hätte noch einen weiteren Vorteil: Auf diese Weise könnte das in den Hauptstädten der EU vorrätige strategische Denken besser und systematischer genutzt werden. Dass die Mitgliedstaaten durch eine aktivere Rolle Expertise, Engagement und Kontinuität in die Beziehungen zu den wichtigen Partnerländern einbringen, sollte auch im Interesse der HV liegen. Triebe die HV diese institutionelle Ausdifferenzierung selbst voran, könnte sie erhebliche Synergien erzielen. Zudem wäre sie von der schier

aussichtslosen Konkurrenz mit etablierten Mitgliedstaaten befreit. In diese Richtung geht der Vorschlag einer »strategischen Union«, der im Kern eine Koordination des gleichgerichteten Handelns auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vorsieht.²⁹

Ein anderer, nicht notwendigerweise entgegengesetzter Ansatz wäre es, die Spitzen in der außenpolitischen Führungsarchitektur gezielt zu stärken und mit politischen Schwergewichten zu besetzen. Doch müssten auch sie – wie zu Zeiten von Javier Solana und Chris Patten – von den großen EU-Staaten konstruktiv unterstützt werden. Zudem müssten bei diesem Vorgehen die EU-Delegationen in den Hauptstädten der strategischen Partner auf jeden Fall deutlich aufgewertet werden. Die Mitgliedstaaten wären aufgefordert, eigenes Personal vorrangig in die EU-Delegationen zu entsenden und erst in zweiter Linie ihre nationalen Botschaften personell aufzustocken. Das Vorhaben, Brüssel mit größerer Initiativ- und Gestaltungskraft auszustatten, würde zudem gestützt durch die Bündelung der partnerschaftlichen Ressourcen im EAD. Diesem sollte es dann obliegen, die Interessen der EU gegenüber den Partnern geltend zu machen und die Agenda der Beziehungen festzulegen.

Gymnich III

Die schwache außen- und sicherheitspolitische Komponente in den Beziehungen zu aufstrebenden Mächten ließe sich theoretisch mit der Einrichtung eines Formats nach Art der Gymnich-Treffen beseitigen, also im Rahmen einer informellen Zusammenkunft aller EU-Außenminister und der HV mit (ausgewählten) strategischen Partnern.³⁰ Das würde aber erfordern, dass die Partner zuvor wie oben beschrieben »systematisiert« und jene bestimmt worden sind, die einzeln und exklusiv behandelt werden müssten. Nur in Ausnahmefällen käme ein multilaterales Format in Frage, wenn man tatsächlich eine spezifische Gruppen- und Identitätsbildung unterstützen wollte. Bei den anvisierten Gymnich-III-Treffen wie auch bei den häufig inhaltsleeren herkömmlichen bilateralen Gipfeltreffen stellt sich die Frage nach der Agenda. Naheliegend wäre es, die Außenminister- und anderen Ratstreffen (ECOFIN, Inneres und Justiz, Energie) für große Partner zu öffnen, wenn Themen von gemeinsamem Interesse anliegen. Gegebenenfalls könnte die EU auch stärker auf das Prinzip der Reziprozität setzen und ihre Gast-Präsenz in multilateralen regionalen Foren wie ASEAN erhöhen und umgekehrt auch die Präsenz anderer regionaler

²⁹ Thomas Renard, »A Strategic Union to Cope with the Multipolar Challenge«, *Elsharp* (online), Juni 2012, <<http://esharp.eu/big-debates/external-action/50-a-strategic-union-to-cope-with-the-multipolar-challenge/>> (Zugriff am 30.9.2013).

³⁰ Sogenannte »Gymnich-Treffen« finden einmal während jeder Ratspräsidentschaft zwischen den EU-Außenministern (Gymnich I) statt. Im Anschluss daran kommt es zu einem Treffen zwischen den EU-Außenministern und den Beitrittskandidaten (Gymnich II). Polen schlug unter seiner Präsidentschaft im Jahr 2011 vor, diese Treffen um ein drittes Format zu erweitern, vgl. <<http://pl2011.eu/de/content/informelles-treffen-der-aussenminister-der-eu-mitgliedstaaten>> (Zugriff am 24.9.2012).

Organisationen in EU-Foren ausprobieren. Damit würde sich die Union wieder mehr auf das Format des interregionalen Dialogs rückbesinnen, dem sie seit Anfang der 2000er Jahre zugunsten des Fokus auf strategische Partner deutlich weniger Augenmerk gewidmet hat. Doch gerade mit Blick auf ein mögliches Konkurrenzverhältnis zwischen China und den USA im asiatisch-pazifischen Raum könnte dieser Ansatz für die EU Vorteile mit sich bringen. Brüssel würde ein erkennbares Signal senden, dass es den Problemen der Region die gebührende Aufmerksamkeit schenkt. Die Umbrüche in Myanmar ermöglichen überdies einen Neuanfang in den Beziehungen der EU zu ASEAN. Die Union würde aber anders als in der Vergangenheit ihr eigenes Integrationsmodell nicht in toto anpreisen, sondern vielmehr die Ansätze der Anderen für den Aufbau einer regionalen Sicherheitsordnung oder funktionaler Kooperationsgemeinschaften politisch und praktisch unterstützen. Diese Form von Unterstützung könnte Teil von substantiellen, kontinuierlich gepflegten bilateralen Beziehungen werden, zum Beispiel mit Indonesien oder Indien, und so einen Verstärkereffekt haben.

Schlussfolgerungen

Insgesamt betrachtet sollte die EU in ihrem auswärtigen Handeln stärker zwischen den Partnern differenzieren und das Konzept der strategischen Partnerschaften einer Überarbeitung unterziehen. Die von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihres Gestaltungsmächtekonzepts vorgenommene Unterteilung könnte dazu als Orientierungspunkt dienen. Ihre Beziehungen zu wichtigen internationalen Mächten könnte die EU zudem profilieren, indem sie Substrategien formuliert. Brüssel sollte seine Partnerschaften nach einzelnen Politikfeldern und in einzelnen Politikfeldern ausdifferenzieren, aber auch – wie das Beispiel ASEAN zeigt – testen, ob und in welchem Umfang die Intensivierung von interregionalen Dialogen mit einem Gewinn an Gestaltungskraft einhergeht. Wie die Ergebnisse der Länderstudien zeigen, sollte die EU zunächst erkennen, dass sie weder eine Monopolstellung als attraktiver Akteur besitzt noch einen automatischen Vorsprung vor anderen hat. So wünscht die Mehrheit ihrer Partner keinen Normentransfer und sieht die EU in vielen Themen sogar als Konkurrent und nicht länger als Modell. Auf diesen Umstand muss Brüssel reagieren. Eine Anpassung der eigenen Ansprüche an realistische Ziele ist geboten. Die Beziehungen zu »pragmatisieren« und die Agenda zu präzisieren bedeutet freilich nicht, dass die Union gänzlich auf die normative Dimension verzichten muss. Sie muss diese lediglich beharrlich und zuverlässig artikulieren und in der Praxis mit Kooperationszielen verbinden.

Schließlich sollte das Außenhandeln der EU durch institutionelle Veränderungen verbessert werden, die allesamt unterhalb der Schwelle einer Vertragsrevision liegen. Neben einer intensiveren Abstimmung von nationalen und EU-Agenden und der Stärkung der EU-Delegationen in den Zieländern sollten sich insbesondere die Mitgliedstaaten kritisch mit den Vorteilen befassen, die mit einem Partnering der Beziehungen zu ausgewähl-

ten Ländern durch designierte EU-Mitgliedstaaten einhergehen könnten. Die Union sollte diesen Weg der Neubestimmung ihrer Partnerschaften und des internen Anpassungsprozesses bald einschlagen. Denn die EU will sich in einer multipolaren Konstellation als globaler Akteur behaupten.

Die EU muss – wie auch die USA – mehr politische Energie in den Ausbau ihrer Beziehungen zu den aufstrebenden Mächten in Asien/Pazifik, in Lateinamerika und im südlichen Afrika investieren. Anders aber als die USA kann sie Aufmerksamkeitsverlagerungen nicht sichtbar und materiell unterfüttern, indem sie allein durch Militärmanöver, den Aufbau von Militärbasen, groß inszenierte Gipfel und intensive Reisediplomatie Fakten schafft. Aber wohldosiert und im Sinne von »smart power« müsste die EU auf diesen Feldern ihre Präsenz und ihr Engagement stärken – und zwar in dem Maße, wie sie ihre Interessen definiert hat. Insoweit benötigt die EU unterhalb der ESS weitere Strategien für Großräume und einzelne Länder, zu denen sie »strategische Partnerschaften« im oben definierten Sinne entwickeln will. Um dies zu erreichen, muss sich die EU selbst als einen Pol der internationalen Politik etablieren, der in alle Richtungen ausstrahlen kann und somit Attraktivität für die Anderen gewinnt.

Anhang

Abkürzungen

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACM	Aceh Monitoring Mission
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
ASTC	Agreement on Science and Technology Cooperation
AU	Afrikanische Union
BASIC	Brasilien, Südafrika, Indien und China
BICCS	Brussels Institute of Contemporary China Studies
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Paris)
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CO ₂	Kohlendioxid
CRS	Congressional Research Service
CSP	Country Strategy Paper
DG	Directorate-General
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)
DPJ	Demokratische Partei Japans
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAS	East Asian Summit
ECOFIN	(Council of) Economic and Finance Ministers
ECU	European Currency Unit
EFSF	European Financial Stability Facility (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität)
EG	Europäische Gemeinschaft
EIAS	The European Institute for Asian Studies (Brüssel)
EP	Europäisches Parlament
EPA	Economic Partnership Agreement
EPC	European Policy Centre (Brüssel)
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESASTAP	European-South African Science and Technology Advancement Programme
ESDP	European Security and Defence Policy
ESM	European Stability Mechanism
ESPO	European Strategic Partnerships Observatory
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
Euratom	European Atomic Energy Community
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
EUV	EU-Vertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit

FLEGT-VPA	Forest Law Enforcement, Governance and Trade-Voluntary Partnership Agreement
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
FTAA	Free Trade Area of the Americas
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
G20	Gruppe der 20
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HED	High Level Economic and Trade Dialogue (EU–China)
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HV	Hohe Vertreterin
IBSA	Indien, Brasilien und Südafrika
ISS	Institute for Security Studies (Paris)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JI	Justiz und Inneres
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
MIP	Multiannual Indicative Programme
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDRC	National Development and Reform Commission (China)
NEPAD	New Economic Partnership für Africa Development
NIDS	The National Institute for Defense Studies (Tokyo)
NSA	National Security Agency (USA)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSW	Ośrodek Studiów Wschodnich (Centre for Eastern Studies, Warschau)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
PCA	Partnership and Co-operation Agreement
PIIGS	Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
R2P	Responsibility to Protect
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RSCAS	Robert Schuman Centre for Advanced Studies (European University Institute, San Domenico di Fiesole)
SADC	Southern African Development Community
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TDCA	Trade, Development and Co-operation Agreement
TEC	Transatlantic Economic Council
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TPP	Trans-Pacific Partnership
UN	United Nations
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas (Union südamerikanischer Nationen)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNO	United Nations Organization
WTO	World Trade Organization

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Susanne Grätius

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE, Madrid) und Inhaberin des »Senior Fellowship for Iberian Studies« (SWP-FRIDE-Projekt)

Dr. Ronja Kempin

Leiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Kai-Olaf Lang

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Barbara Lippert

Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Dr. Howard Loewen

Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Ulrike Lorenz-Carl

Assistenzprofessorin am Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität Potsdam

Dr. Alexandra Sakaki

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

Kilian Spandler

Doktorand am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Dr. Susan Stewart

Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Johannes Thimm

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Gudrun Wacker

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien