

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek / Heinz Kramer

Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“

Hegemoniale Politik im neuen Gewand?

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2008/ 08
Dezember 2008, SWP Berlin

Inhalt

EMPIRISCHE BEFUNDE	4
Regionalstrategien und „strategische Partnerschaften“ ohne politische Strategie	4
Komplexität und Unübersichtlichkeit	5
Kontinuität und Pfadabhängigkeit	5
„Strategische Partnerschaften“ ohne klare Linie	6
Partnervielfält und unklare Hierarchien	8
THEORETISCHE INTERPRETATIONEN DER BEFUNDE	9
Das außenpolitische Selbstverständnis der EU	11
Die EU als Zivilmacht	12
Die EU als normative Macht	14
Die EU als kollektiver Hegemon	16
PERSPEKTIVEN FÜR DIE FORSCHUNG	18

*Dr. Annegret Bendiek und Dr. Heinz Kramer sind
wissenschaftliche Mitarbeiter der Forschungsgruppe
EU-Außenbeziehungen.*

Leicht abgeänderte Fassung des Schlusskapitels in:
Annegret Bendiek/ Kramer (Hg.), Globale Außenpolitik
der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und
„strategische Partnerschaften“, Baden-Baden (i.E.).

Die EU ist ein weltpolitisches Schwergewicht, zumindest in handels- und entwicklungspolitischer Hinsicht. Doch auch mit Blick auf globale Zukunftsaufgaben nimmt sie einen wichtigen Platz im Kreis der international relevanten Akteure ein. Das gilt für die zukunftsentscheidenden Fragen der Klimapolitik ebenso wie für die weltweit zunehmende Konkurrenz um klassische Energieressourcen und neuerdings selbst für das internationale Finanzsystem. Die Politik der EU ist heute weltweit orientiert und in ihren allgemeinen Zielsetzungen äußerst ambitioniert.¹

Dem versucht sie seit einigen Jahren auch durch eine entsprechende politische Rhetorik gerecht zu werden. Zu diesem Zweck hat die Union für ihre interregionalen Beziehungen umfassende „Strategien“ entwickelt und ihre Beziehungen zu einigen, für die globale Entwicklung als wesentlich erachteten Drittstaaten auf „strategische Partnerschaften“ gegründet. Sie erhebt damit den Anspruch, im globalen Maßstab eine zielgerichtete und inhaltlich kohärente Außenpolitik zu betreiben. Deren vorrangiges Ziel ist in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) mit der Stärkung eines „effektiven Multilateralismus“ als globalem Ordnungsprinzip vorgegeben.

Hierfür verfügt die EU über eine breite Palette außenpolitischer Instrumente, die denen größerer Nationalstaaten nicht nachsteht. Dennoch ist oft die Klage zu hören, dass die Union ihren Ansprüchen nicht gerecht werde und trotz der Vielzahl der zur Verfügung stehenden Ressourcen als international relevanter Akteur nur eine begrenzte Wirkung entfalte. Dabei wird insbesondere ein Mangel an Politikkohärenz konstatiert. Entgegen ihrer Selbstdarstellung bleibt die EU als globaler Akteur oft eher blass.

Diese zwiespältige Wahrnehmung des außenpolitischen Akteurs EU spiegelt sich auch in der analytisch-konzeptionellen Verortung der Union. Da ist von „Zivilmacht“² die Rede, von der „normativen Macht“³, aber auch von einem „kollektiven Hegemon“.⁴ Bisher fehlen weitgehend Zuschreibungen wie „Großmacht“ oder „Weltmacht“ und wenn sie vorkommen, werden sie meist explizit auf die globale ökonomische Bedeutung der EU bezogen, jedoch nicht auf ihre Außenpolitik schlechthin. Da hält sich eher noch das vielbeschworene Diktum vom „ökonomischen Riesen und (außen)politischen Zwerg“. Zwar wird manchmal im Zusammenhang mit der in den letzten Jahren stark entwickelten

1 Vgl. dazu aus der Fülle der Literatur zum Thema „EU als globaler Akteur“ zum Beispiel Stephan Keukeleire/Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, London 2007; Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008, oder die Beiträge in: Fredrik Söderbaum/Luk van Langenhove (Hg.), *The EU As a Global Player. The Politics of Interregionalism*, London/New York 2006; Mathias Jopp/ Peter Schlotter (Hg.), *Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als Internationaler Akteur*, Baden-Baden 2007 (Institut für Europäische Politik, Europäische Schriften, Bd. 86).

2 Vgl. dazu schon François Duchêne, „Die Rolle Europas im Weltsystem“, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner*, Frankfurt a.M. 1973, S. 11–35.

3 Vgl. dazu Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, in: *Journal of Common Market Studies*, 20 (2002) 2, S. 235–258; Helene Sjursen, „The EU As a ‚Normative Power‘: How Can This Be?“, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 235–251; jüngst: Nathalie Tocci (Hg.), *Who Is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and Its Global Partners*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Mai 2008.

4 Vgl. Adrian Hyde-Price, „European Security, Strategic Culture and the Use of Force“, in: *European Security*, 13 (2004) 3, S. 1–21; ders., „‚Normative Power‘ Europe: A Realist Critique“, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 217–234.

Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) von einer zunehmenden „Militarisierung“ der EU-Außenpolitik gesprochen, doch bisher nicht von der „Militärmacht“ EU.⁵

Am Beispiel der „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge versuchen wir im folgenden, einige der Fragen nach dem praktisch-politischen und konzeptionell-theoretischen Charakter der EU-Außenpolitik aufzugreifen. Wir werden und wollen keine endgültigen Antworten geben, doch zumindest zur Diskussion anregen, Thesen für die weitere Forschung generieren und die Frage aufwerfen, ob die EU Tendenzen zeigt, im Gewande der „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge hegemoniale Ordnungspolitik zu betreiben.

Empirische Befunde

Aus der Analyse der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“ lassen sich fünf empirische Befunde ableiten, die jeweils in einer abschließenden These verdichtet werden:

Regionalstrategien und „strategische Partnerschaften“ ohne politische Strategie

Umfang und Reichweite der EU-Außenpolitik haben sich seit der Begründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) Anfang der siebziger Jahre enorm gewandelt und ausgeweitet. Entsprechend haben sich auch Aufgabenstellung, Zielsetzung und Instrumentarium dieser Politik entwickelt. Das hat im letzten Jahrzehnt dazu geführt, dass die Ansprüche – sowohl die eigenen als auch die von außen herangetragen – höher geworden sind. Die EU betreibt nicht mehr einfach nur Außenpolitik, sie verfolgt heute in der Mehrzahl der Fälle damit auch eine „Strategie“. Jedenfalls verlaufen die politischen Beziehungen mit den wichtigsten internationalen Partnerstaaten und den bedeutendsten regionalen Partnern der EU heute entweder im Rahmen sogenannter „strategischer Partnerschaften“ oder regional orientierter „Strategien“.

Allerdings muss an dieser Stelle die Frage gestellt werden, ob dieses Etikett und der damit verbundene Anspruch einer interessengeleiteten Politik immer gerechtfertigt ist oder ob die Union in ihrer Außenpolitik einer „Strategie-Inflation“ erlegen ist. Es entsteht jedenfalls der Eindruck, EU-Außenpolitik könne nur noch stattfinden, wenn sie auf eine Strategie gegründet wird. Strategien finden sich in verschiedenen Bereichen der Lebenswirklichkeit. Bekannt ist die Nutzung des Begriffs vor allem aus dem Bereich des Militärs⁶ (zum Beispiel Militärstrategie, Abschreckungsstrategie), der Wirtschaft (zum Beispiel Unternehmensstrategie, Werbestrategie, Verkaufsstrategie) oder der inneren wie äußeren Politik⁷ (zum Beispiel Wahlkampfstrategien, Eindämmungsstrategie). „Strategie“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch als ein planvolles Streben nach einem bestimmten

5 Vgl. zur Diskussion über einen eventuellen Wandel der „Zivilmacht“ EU zur „Militärmacht“ Karen E. Smith, „The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?“, in: *The International Spectator*, 35 (2000) 2, S. 11–28; Peter Schlotter (Hg.), *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“*, Baden-Baden 2003.

6 Vgl. Edward N. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace*, Cambridge 2001.

7 Vgl. Joachim Raschke/Ralf Tils, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden 2007.

längerfristigen Ziel oder als die planvolle Verwirklichung eines bestimmten längerfristigen Interesses verstanden. Eine Strategie ist also durch zwei Merkmale gekennzeichnet: längerfristiger Zeithorizont und planvolles Vorgehen. Die häufige Verwendung des Strategie-Vokabulars impliziert das Vorhandensein eines umfassenden, mit klaren Zielen versehenen und nach Prioritäten geordneten Plans für die verschiedenen internationalen Beziehungen der EU. Die zahlreichen interregionalen und bilateralen EU-Außenbeziehungen lassen aber selten klare und langfristige Ziele und Prioritäten europäischer Politik erkennen.

Je unstrukturierter die Kooperation zwischen der EU und einem Akteur ist, desto stärker wird das Strategie-Vokabular herangezogen. Und je gleichberechtigter der Kooperationspartner, desto weniger ist die Sprache von einer strategiegeleiteten Politik der EU.

Komplexität und Unübersichtlichkeit

Die „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge der EU sind durch institutionelle Komplexität und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet. Weder der institutionelle Apparat der EU (einschließlich der Beteiligungsstrukturen der Mitgliedstaaten) noch der Policy-Mix hinterlassen den Eindruck einer strategischen Planung, die klaren Prioritäten folgt. Den verschiedenen Strategien fehlen in der Regel eine eindeutige Zielorientierung und eine klar definierte planvolle politische Handlungsanweisung. Sie verfolgen in der Regel mehrere Interessen und benennen eine Vielzahl von Handlungsinstrumenten, ohne dass eine Zuordnung von Instrumenten zu bestimmten Interessen expliziert würde.

Ziele werden nicht erreicht, weil es auf Seiten der EU und ihrer jeweiligen Partner Interessenkonflikte, Einflusskonkurrenz und inter-institutionelle Spannungen gibt. Das weitgehende Scheitern der Demokratisierungsbemühungen im Rahmen der Barcelona-Politik oder der entwicklungspolitischen Ambitionen gegenüber den AKP-Staaten sind Beispiele für diese Problematik. Leitlinien für Handeln (Strategien) sind zwar willkommene Orientierungsmarken und nicht immer ohne Wirkung, doch stehen sie unter einem ständigen Anpassungsdruck an sich verändernde politische Konstellationen, sei es in der EU (zum Beispiel Erweiterung, Änderung der Kompetenzordnung), sei es auf Seiten der Partner (zum Beispiel die aktuelle Neuordnung im Machtgefüge Südamerikas). Das reduziert die Lebensdauer der Strategien mitunter auf wenige Jahre.

Je mehr Politikbereiche die Kooperationsbeziehungen zwischen der EU (respektive ihrer Mitgliedstaaten) und einer Region bzw. Regionalorganisation umfassen und je politischer diese sind, desto größer ist der Anpassungsbedarf von EU-Politiken und desto ineffektiver ist die EU als außenpolitischer Akteur.

Kontinuität und Pfadabhängigkeit

Alle interregionalen und bilateralen Beziehungen der EU, die heute strategiegeprägt ablaufen sollen, bestehen seit langem, teilweise schon seit Jahrzehnten, ohne dass damit im Rahmen der früheren Europäische Politischen Zusammenarbeit die Notwendigkeit zur Entwicklung von Strategien verbunden worden wäre. Daher überwiegt in den meisten dieser Beziehungsfelder eine interne und externe Pfadabhängigkeit, das heißt, Politiken

weisen ein hohes Maß an Kontinuität auf und organisatorische wie institutionelle Zuständigkeiten bleiben auch trotz der Einführung umfassender Strategien erhalten.

Es gilt die von Grimm auf die interregionalen Beziehungen zu Afrika gemünzte Feststellung in allgemeiner Weise: „Altes bleibt bestehen und wird nur langsam reformiert, während Neues parallel entsteht.“⁸ Hinzuzufügen wäre, dass die Verbindung von Altem und Neuem keineswegs immer planmäßig und effizient erfolgt. „Strategien“ und „strategische Partnerschaften“ dienen häufig nur der nachträglichen Bündelung existierender Politiken. Selten geben sie neue Impulse oder Leitlinien über die bestehende Kooperation hinaus. Das wird beispielsweise in der Entwicklung der interregionalen Beziehungen zum südlichen Mittelmeerraum deutlich. Seit der Begründung der „globalen Mittelmeerpolitik“ der EG in den siebziger Jahren sind die wirtschaftlichen und politischen Leitlinien für die Gestaltung dieser Beziehungen weitgehend unverändert geblieben.

Seit annähernd 30 Jahren ist auch die Erfolgsbilanz dieser interregionalen Beziehungen relativ bescheiden.⁹ Fundamentale Veränderungen im eingesetzten politischen Instrumentarium haben nicht stattgefunden. Anpassungen und Ergänzungen erfolgten als Reaktion auf internationale Entwicklungen, vor allem infolge des zunehmenden Migrationsdrucks und der Bedrohung durch den internationalen islamistischen Terrorismus nach den Anschlägen vom 9. September 2001. Also in jenem Beziehungsfeld, in dem das im Rahmen der GASP geschaffene Instrument der „gemeinsamen Aktion“ zuerst angewandt und damit den Beziehungen eine besondere politische Bedeutung zuerkannt wurde. Auch die bescheidenen Mittel der ESVP kommen hier zum Einsatz. Doch ist eine umfassend konzipierte Zuordnung oder Verzahnung der verschiedenen Kapazitäten der EU-Außenpolitik gegenüber der Region immer noch kaum erkennbar. Das liegt allerdings auch an erheblichen Interessenkonflikten – sowohl innerhalb der Gruppe der Partnerstaaten als auch einiger Partnerstaaten mit der EU.

Je länger und verdichteter die handels- und entwicklungspolitische Kooperationsbeziehung zwischen der EU (respektive ihrer Mitgliedstaaten) und ihrem Partner ist, desto schwerer ist es für die EU, der bestehenden Beziehung eine qualitativ neue politische Ausrichtung zu geben.

„Strategische Partnerschaften“ ohne klare Linie

Mangelhafte Konzeption und Koordination lassen sich auch bei den im Rahmen der ESS eingeführten „strategischen Partnerschaften“ der EU mit für wichtig empfundenen Drittländern konstatieren. Die Partnerschaften scheinen vor allem eine Reaktion auf den inter-

8 Sven Grimm, „Afrika: Ein Testfall für die Instrumente europäischer Außenpolitik“, in: Annegret Bendiek/ Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“*, Baden-Baden (i.E.), S. 44–65 (47).

9 Vgl. zu den bereits für die siebziger Jahre festgestellten Mängeln der „globalen Mittelmeerpolitik“ der EG: Detlef Puhl, *Mittelmeerpolitik der EG: Strukturschwächen des EG-Systems bei der Verwirklichung des Globalkonzepts*, Straßburg 1983.

nationalen Terrorismus und das Aufkommen regionaler „Führungsmächte“¹⁰ in verschiedenen Teilen der Welt zu sein, mit denen die EU künftig auf gleicher Augenhöhe zusammenarbeiten will.¹¹ Dabei gibt es eine erhebliche Bandbreite an Inhalten, was darauf hindeutet, dass kein Gesamtkonzept für das Eingehen „strategischer Partnerschaften“ existiert. Besonders deutlich wurde dies im Fall der jüngsten, in der ESS noch gar nicht erwähnten „strategischen Partnerschaft“ mit Brasilien, deren Konstituierung beschlossen wurde, bevor die damit verbundenen Inhalte klar waren.¹² Die Vermutung von Christopher Hill, dass das Konzept in Wirklichkeit „leer“ sei, hat, bis jetzt jedenfalls, durchaus ihre Berechtigung.¹³

Wohlwollend betrachtet kann man sagen, dass das Etikett der „strategischen Partnerschaft“ ein Indiz dafür ist, dass die EU diesen bilateralen Beziehungen „ihren Stempel aufdrücken“ will, ohne dass jedoch im allgemeinen und mitunter auch im Einzelfall wirklich offenkundig würde, was angestrebt wird. Die Beispiele Japan und Kanada zeigen, dass selbst bei weitgehender Übereinstimmung in Werten und Interessen nicht zwangsläufig eine gemeinsame strategische Politik folgen muss, wenn beim Partner oder gar auf beiden Seiten der politische Wille hierzu kaum ausgeprägt ist. Im Falle Chinas oder Indiens verhindern fundamentale Unterschiede im außen- und weltpolitischen Grundverständnis das Erreichen strategischer Ziele der EU, insbesondere die Stärkung des „effektiven Multilateralismus“. Ein Konzept, wie die EU trotz solcher Differenzen ihren Zielen näher kommt, ist nicht zu erkennen. Dass durch einen intensiven politischen Dialog, der als Kernelement jeder „strategischen Partnerschaft“ anzusehen ist, die bestehenden Differenzen in jedem Fall beseitigt oder die jeweiligen globalen Ordnungsvorstellungen harmonisiert werden können, darf bezweifelt werden.¹⁴ Allerdings ist dieses Element der EU-Außenpolitik noch relativ jung, so dass ein endgültiges Urteil über seinen Stellenwert für die Umsetzung einer globalen ordnungspolitischen Strategie der EU noch nicht gefällt werden kann.

Je gleichberechtigter der Partner, desto problematischer und konfliktreicher wird die bilaterale Kooperationsbeziehung mit der EU. In diesen Fällen neigt die Union dazu, die interregionale Kooperation zu präferieren.

10 Vgl. Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2008 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 62).

11 Bernhard Zepter, „Strukturen, Akteure und Inhalt der EU-Außenpolitik“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 8], S. 17–25.

12 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. 8], S. 190–208.

13 Christopher Hill, „The Future of the European Union as a Global Actor“, in: Paolo Foradori/Paolo Rosa/Riccardo Scartezini (Hg.), *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*, Lanham, Md., 2007, S. 3–21 (8).

14 Vgl. Christian Wagner, „Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 8], S. 115–127 und Franco Algeri, „Die China-Politik der EU: Auf dem Weg zum pragmatischen Realismus“, ebd., S. 150–172.

Partnervielfalt und unklare Hierarchien

Strategiegegründete interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“ der EU folgen keinem eindeutigen Muster. Sowohl die eigentlichen Adressaten der verschiedenen regionalen Strategien als auch das Verhältnis zwischen interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“ bleiben unklar. Auf Seiten der interregionalen Partner zeigt sich eine große Heterogenität. Mal handelt es sich um Regionalorganisationen mit ähnlichen Ansprüchen und Zielen, wie sie die EU für die Region Europa vertritt. Das ist zum Beispiel bei Asean oder bei der Afrikanischen Union der Fall. In anderen Fällen handelt es sich um eine primär wirtschaftlich orientierte Regionalorganisation wie den Mercosur, wobei im Fall Lateinamerikas hinzukommt, dass der Raum, auf den die strategische interregionale Beziehung zielt, mit insgesamt neun Partnerorganisationen außerordentlich heterogen strukturiert ist. Im Rahmen der Mittelmeerunion steht der EU gar keine Regionalorganisation, sondern eine Vielzahl von Einzelstaaten gegenüber. Das ist im Fall des Asien-Europa-Treffens (Asem) ähnlich, obwohl es sich, institutionell gesehen, um eine gemeinsame Einrichtung der Staaten zweier Regionen handelt, die aus dem existierenden interregionalen Kontext (EU-Asean) heraus entstanden ist. Inwieweit hier überhaupt von einer „interregionalen Beziehung“ gesprochen werden kann, oder ob nicht eher eine besondere Form des Multilateralismus vorliegt, ist eine interessante Frage.

Ganz offensichtlich spielt also der Grad institutioneller Organisation in der Partnerregion keine besondere Rolle dafür, ob die EU ihre Politik auf eine „Strategie“ gründet. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die verschiedenen „Strategien“ nur ein geographisches Etikett tragen (Afrika-Strategie, Asien-Strategie). Es bleibt weitgehend unklar, ob es der EU wirklich um Beziehungen zu geographischen Regionen geht oder ob nicht die Planlosigkeit der Union bezüglich anderer Regionalorganisationen hinter dieser Nomenklatur verschwinden soll. Dem Betrachter erschließt sich auch nicht, ob die Bündelung verschiedener Regionalorganisationen in einer Regionalstrategie mehr sein soll als die Addition bestehender Beziehungen unter einem Schirm und inwiefern es strategisch definierte Prioritäten bei der Partnersuche in geographischen Regionen gibt.

Das trifft im gleichen Maß für die Zuordnung der bilateralen „strategischen Partnerschaften“ zu den Strategien für die verschiedenen interregionalen Beziehungen zu. Sind diese Partnerschaften Teil der interregionalen Beziehungen, sind sie über- oder nachgeordnet, sind sie ihnen eventuell gleichberechtigt? Die Frage nach der Bedeutung der Sonderbeziehung zu Brasilien im Kontext der interregionalen strategischen Beziehungen zu Lateinamerika¹⁵ verdeutlicht, dass dieses Problem keinesfalls banal ist. Und auch im Fall der Asien-Strategie wird nicht deutlich, ob und wie sich die angestrebten oder existierenden „strategischen Partnerschaften“ mit China, Japan und Indien darin einordnen, zumal alle drei Staaten durchaus unterschiedliche Vorstellungen von der regionalen Ordnung im asiatischen Raum haben.

Insgesamt entsteht eher das Bild eines „Patchworks“ interregionaler und bilateraler Beziehungen, das je nach Thematik und politischer Konjunktur genutzt wird, um bestimmte

15 Maihold, „Strategische Partnerschaften‘ und schwacher Interregionalismus“ [wie FN. 12].

Ziele zu erreichen. Eine nach politischen Kriterien gegliederte Ordnung im internationalen Beziehungsgeflecht der EU, die die häufige Nutzung des Strategie-Vokabulars eigentlich nahelegt, gibt es nicht.

Jüngere Kooperationsbeziehungen der EU sind vorwiegend bilateraler Art. Interregionale Beziehungen sind im Vergleich zu den bilateralen „strategischen Partnerschaften“ von sekundärer Bedeutung für die EU. Ausnahme stellen die Räume dar, in denen es keine ausgewiesenen bilateralen Partner gibt – seien es Staaten oder Regionalorganisationen – oder die bilateralen Beziehungen nicht funktionieren.

Theoretische Interpretationen der Befunde

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde der „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge bleibt die praktisch-politisch wie konzeptionell-analytisch wichtige Frage nach dem außenpolitischen Grundkonzept der EU offen: Folgt die EU in ihrem Außenverhalten eher einer Interessen- und Machtpolitik, wie sie für das sogenannte moderne System der nationalstaatlich organisierten Welt kennzeichnend ist, oder lässt sie sich von postmodernen, wertgetragenen Vorstellungen leiten? Ist die EU ein „westfälischer“ oder ein „post-westfälischer“ internationaler Akteur? Ist die EU also nur ein Handlungsrahmen zur Fortsetzung der 27 mitgliedstaatlichen Außenpolitiken oder aber bildet sich eine eigenständige supranationale außenpolitische Handlungsfähigkeit heraus, die autonom – jenseits der Mitgliedstaaten – besteht und weiterentwickelt wird?¹⁶ Für beide Annahmen gibt es in der EU-Außenpolitik tragfähige Hinweise.

Die EU verfolgt im Rahmen ihrer weltweiten Außenbeziehungen – sei es im Rahmen interregionaler, durch „Strategien“ unterfütterter Beziehungen zu anderen Regionen oder Regionalorganisationen, sei es im Rahmen bilateraler „strategischer Partnerschaften“ mit einzelnen Drittstaaten – vor allem drei mit einander verbundene Ziele: (a) Sie will „effektiven Multilateralismus“ als ordnungsleitendes Prinzip internationaler Politik stärken, (b) sich selbst als Akteur internationaler Politik mit ordnungsbildenden und machtpolitischen Ansprüchen ins Spiel bringen und (c) ihre wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen wahren und durchsetzen.¹⁷

„Effektiver Multilateralismus“ zielt zwar vorrangig auf die Ebene der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen als primäre ordnungspolitische Ebene der internationalen Beziehungen. Regionale Organisationen und deren Stärkung bilden jedoch einen wesentlichen Teil dieser Politik. In diesem Sinne ist die Entwicklung von Strategien für interregionale Beziehungen der EU wichtig, um zu einem globalen Modus von

16 Vgl. zu dieser Diskussion aus mehr konzeptionell-theoretischer Sicht: Helene Sjursen, „*Doing Good in the World? Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU's Foreign and Security Policy*“, 2007 (RECON Online Working Paper, 2007/09), <www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0709.pdf?fileitem=4866323> (eingesehen am 13.11.2008); unter eher politikpraktischen Aspekten wird die Frage erörtert in: Ronald Asmus/Tod Lindberg, *Rue de la Loi: The Global Ambition of the European Project*, Muscatine, IA: The Stanley Foundation, September 2008, <www.stanleyfoundation.org/publications/other/EuropeanProject.pdf> (eingesehen am 13.11.2008).

17 Vgl. Europäische Kommission, *Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union*, Luxemburg, Brüssel 2007, <<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/de.doc>> (eingesehen am 30.10.2008).

Ordnungsbildung zu gelangen. Dadurch, dass im Rahmen der Strategien die Kooperation mit einem möglichst gleichwertigen Partner gesucht wird, treibt sie die Regionenbildung in den verschiedenen Teilen der Welt voran. Letztlich wird so dem Ideal nicht-gewaltsamer Konfliktbearbeitung durch Kooperation und Verrechtlichung der Weg bereitet.

Ob das letztlich zu einer neuen Fundierung der Weltordnung durch Regionenbildung und interregionale Beziehungen führt oder nur zu einer ideellen Verstärkung des klassischen staatsgebundenen Multilateralismus, kann dabei offen bleiben.¹⁸ Vieles spricht dafür, dass auch aus der Sicht der EU das „westfälische Modell“ internationaler Beziehungen auf absehbare Zeit dominant bleiben wird und soll – ein Garant dafür ist der ungeklärte Stellenwert mitgliedstaatlicher oder gemeinschaftlicher Einflüsse und Interessen in der EU-Außenpolitik. Doch auch das letztlich ungeklärte Verhältnis von Regionalstrategien zu „strategischen Partnerschaften“ in den internationalen Beziehungen der EU, zeigt, dass in der EU über die Struktur der angestrebten künftigen Weltordnung keineswegs Klarheit, geschweige denn Konsens herrscht.

Interessen- und machtpolitische Motive spielen für die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen im Rahmen interregionaler Strategien und bilateraler „strategischer Partnerschaften“ durchaus eine Rolle. So dienen die Afrika-Strategie und die Mittelmeerstrategie auch dem Ziel, durch die Förderung regionaler wirtschaftlicher Entwicklung und Konfliktbewältigung sowie durch Vereinbarungen „defensiver“ Migrationspolitik den Migrationsdruck auf die EU zu mildern, der in vielen Mitgliedstaaten als Bedrohung wahrgenommen wird. Europäische Energieversorgungssicherheit und kollektives Vorgehen gegen die Ursachen und Folgen eines ungebremsten Klimawandels sind wichtige Triebkräfte für den Ausbau der interregionalen Beziehungen mit dem weiteren Mittelmeerraum, aber auch zu Teilen Afrikas, Südamerikas und neuen Führungsmächten (den sogenannten BRICs¹⁹), mit denen die EU bereits „strategische Partnerschaften“ unterhält oder anstrebt. In jüngster Zeit spielt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in fast allen „strategischen“ Beziehungen der EU eine wichtige Rolle. Außerdem beginnt die EU seit einigen Jahren, die Instrumente der Anfang der neunziger Jahre entstandenen ESVP in begrenztem Umfang auch in ihrer Außenpolitik anzuwenden, wie zum Beispiel die EU-Mission in Aceh oder die verschiedenen Militäreinsätze im Kongo belegen. Doch bleibt machtorientierte Politik in den „strategischen“ Beziehungen zunächst einmal der rhetorischen Ebene verhaftet. Von einer Durchsetzung europäischer, globaler oder regionaler Interessen mit militärischen Mitteln kann (noch) nicht die Rede sein.

18 Vgl. dazu Fredrik Söderbaum/Patrik Stålgren/Luk van Langenhove, „The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis“, in: Söderbaum/van Langenhove (Hg.), *The EU As a Global Player* [wie Fn. 1], S. 117–132.

19 Mit dem Akronym BRIC werden die als aufstrebende (regionale) „Führungsmächte“ angesehenen Staaten Brasilien, Russland, Indien und China bezeichnet. Neben den genannten BRICs werden auch Mexiko und Südafrika oft zu den „neuen Führungsmächten“ gerechnet. Generell steht dieser Begriff für die Tatsache, dass in der internationalen Staatenhierarchie Verschiebungen stattfinden, die die lange vorherrschende Dominanz des „Westens“ in Frage stellen.

Das außenpolitische Selbstverständnis der EU

Um die EU in ihrer Rolle als internationaler Akteur mit ordnungsbildendem Anspruch analysieren zu können, ist es wichtig, das außenpolitische Selbstverständnis der EU zu ergründen und hinterfragen. Der Union scheint bis jetzt nicht gelungen zu sein, das Verhältnis von „idealistischen“ Elementen ihrer internationalen Beziehungen zu den interessen- und machtgeleiteten Elementen deutlich zu bestimmen. Zumindest ist bis jetzt offen, ob die EU primär eine klassische Interessenpolitik verfolgt, bei der sie aber aus strukturellen Gründen auf vorrangig postmoderne Methoden wie beispielsweise interregionale Dialoge angewiesen ist, oder ob sie aus ihrem Grundcharakter als postmoderner Akteur heraus eine postwestfälische Außenpolitik als Mittel der Wahl ansieht und verfolgt. Zumindest sind in der EU-Außenpolitik beide Elemente vorhanden. Bisher ist es bei den Versuchen, den globalen Akteur EU konzeptionell-analytisch zu erfassen, nur unzureichend gelungen, diesem Umstand Rechnung zu tragen.²⁰ Roy H. Ginsberg konstatierte bereits vor zwanzig Jahren, dass sich die EU jeglicher theoretischer Kategorisierung entziehe, weil sie weder föderal, vollständig integriert, souverän, konföderal noch supranational sei, sondern vielmehr Charakteristika aller dieser Attribute aufweise.²¹ „What is the nature of the beast?“ ist die nach wie vor relevante Frage.²²

Die interregionalen Dialoge und bilateralen Partnerschaften der EU bilden die einzigartige Rolle der EU als außenpolitischer Akteur *sui generis* ab, weil ihr Handeln wesentlich durch das EU-Mehrebenensystem und seine institutionellen Besonderheiten bestimmt wird.²³ In diesem Mehrebenensystem haben sich die in Brüssel ansässigen Institutionen eigene Handlungsautonomien erarbeitet.²⁴ EU-Außenpolitik ist ein Ergebnis von Politiken aus allen drei „Pfeilern“ des EU-Vertrages; es ist also ein Policy-Mix, der Entwicklungshilfe, Maßnahmen der GASP sowie im Bereich von Justiz und Inneres umfasst.²⁵ Für die interregionalen Dialoge und strategischen Partnerschaften kommt es dabei zu Reibungsverlusten zwischen GASP und Gemeinschaftskompetenz. In der EU gehen die Impulse zunehmend von höchster Regierungsebene aus. Als problematisch für die Handlungsfähigkeit der EU erweisen sich die immer wiederkehrenden Versuche einiger Mitgliedstaaten, die GASP als politisches Steuerungselement der EU-Außenbeziehungen zu instrumentalisieren.

20 Eine ebenso interessante Frage ist, wie weit die in der aktuellen theoretisch-analytischen Beschäftigung mit dem globalen Akteur EU vorherrschende Tendenz zur postmodernen Betrachtung vorrangig die Binnensicht europäischer Analytiker spiegelt und wie weit diese Sichtweise in einer Außensicht von außereuropäischen, nicht-westlichen Analytikern geteilt wird.

21 Roy H. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, London 1989.

22 Vgl. Thomas Risse, „Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union“, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 1, S. 53–80.

23 Wolfgang Wessels, „EC-Europe: An Actor Sui Generis in the International System“, in: Brian Nelson/Walter Feit (Hg.), *The European Community in the 1990s*, Oxford 1992, S. 161–173.

24 Simon Duke/Sophie Vanhoonacker, „Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice“, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (Sommer 2006) 2, S. 163–182.

25 Stephan Stetter, *EU Foreign and Interior Policies: Cross-Pillar Politics and the Social Construction of Sovereignty*, London/New York 2007.

Zur Beschreibung der *qualitativen* Besonderheit der EU-Außenpolitik wird häufig auch auf die Logik der Innen-Außen-Analogie verwiesen, die davon ausgeht, dass nicht nur Staaten, sondern auch Staatenverbände wie die EU „ihre internationale Umwelt nach denselben Werten und Prinzipien geordnet sehen wollen wie ihr eigenes politisches und gesellschaftliches System“. ²⁶ Ordnungs- und Wertevorstellungen wie ökonomische Liberalisierung, Verrechtlichung und Rechtsstaatlichkeit sowie Demokratie und Menschenrechte werden auf die Außenbeziehungen der EU übertragen. Diese Normativität wird der EU als besonderes Merkmal ihrer Außenpolitik zugesprochen. Adrian Hyde-Price merkt aber kritisch an, dass die Grundnormativität der EU-Außenpolitik noch kein Alleinstellungsmerkmal verleiht: „The EU is not alone in being a hybrid polity based on a distinct normative agenda incorporating a specific identity, set of values, to a greater or lesser extent.“ ²⁷ Dirk Peters und Wolfgang Wagner konstatieren zudem, dass die Wertebindung nicht der ausschließliche Antrieb der EU ist. Egoistisches Kalkül oder pure Machtinteressen können auch auf der Basis von gemeinsamen Werten und Normen wirken. ²⁸

Es ist jedenfalls von großer Bedeutung für die EU, wie gut sie als internationaler Akteur gerüstet sein wird, um die selbstgesteckten Ziele eines „effektiven Multilateralismus“ im Rahmen der „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge durchsetzen zu können. In der Tradition einer Zivilmacht beispielsweise steht dieses Ziel für das Bewusstsein eines machtpolitischen Pluralismus des 21. Jahrhunderts, versucht aber den Rückfall in eine Situation rivalisierender Großmächte zu vermeiden. Für die „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge der EU ginge damit das Ziel einher, die „neuen Führungsmächte“ in eine konstruktive Interdependenz einzubeziehen statt sie gegeneinander abzugrenzen. Dieser idealistische Weg internationaler Politik nimmt gegenseitige ökonomische und politische Abhängigkeiten ernst, setzt auf Kommunikation, Verhandlung und Kompromissbereitschaft, um international Konfliktlösungen herbeizuführen.

Die EU als Zivilmacht

Die Idee der EU als Zivilmacht bezieht sich auf François Duchênes Zivilmachtkonzept. ²⁹ Die kontinuierliche Verdichtung transnationaler Interdependenzen sowie die freiwillige Übertragung nationaler Souveränitäten auf supranationale Institutionen machten nach Duchêne aus der EG ein potentiell erstes Zentrum ziviler Macht im internationalen System. Auf das Konzept wurde häufig Bezug genommen und das Verständnis von Zivilmacht weiterentwickelt. Es impliziert im Grunde, dass die Stärke der EU als inter-

26 Gabriele Kittel u.a., „Staatenmerkmale und Außenpolitik: Untersuchungsdesign and Hypothesen“, in: Volker Rittberger (Hg.), *Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beispiel zur vergleichenden Außenpolitikforschung*, Berlin 1995, S. 53–82.

27 Adrian Hyde-Price, *The EU, Power and Coercion: From „Civilian“ to „Civilising“ Power*, CIDEL Workshop, Oslo, 22.–23.10.2004.

28 Dirk Peters/Wolfgang Wagner, „Die Europäische Union in den internationalen Beziehungen“, in: Katharina Holzinger u.a. (Hg.), *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn u.a. 2005, S. 215–297 (272).

29 Duchêne, „Die Rolle Europas im Weltsystem“ [wie Fn. 2].

nationaler Akteur darauf gründet, ihr eigenes Stabilitätsmodell nicht mit Hilfe militärischer Mittel weiter zu verbreiten, sondern eher durch den Einsatz ökonomischer, politischer und diplomatischer Mittel.³⁰

Knut Kirste und Hanns W. Maull meinen hingegen, dass unter bestimmten Bedingungen die Anwendung militärischer Mittel nicht gegen den Charakter einer Zivilmacht spricht.³¹ Die verschiedenen EU-Missionen in Afrika und Asien wären demnach sehr wohl mit dem Zivilmachtverständnis vereinbar. So können der Einsatz von EU-Kampfgruppen zur Unterstützung afrikanischer Friedensbemühungen (wie bereits im Kongo zweimal geschehen – in der Provinz Ituri 2003 und im Verlauf der Wahlen 2006) und die Reformen im Sicherheitssektor als eine wichtige Post-Konflikt-Aufgabe der EU-Afrika-Kooperation gesehen werden.³² Auch diente die Aceh Monitoring Mission (AMM) allein der Beobachtung der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der Bewegung für ein freies Aceh (GAM) und der indonesischen Regierung. Die Mission verfolgte drei Ziele: Herstellung eines Waffenstillstandes, Überwachung und Demilitarisierung der indonesischen Streitkräfte sowie die Reintegration von ehemaligen Kämpfern der GAM in die acehnische Gesellschaft.³³

In den sicherheitspolitischen Brennpunkten Südostasien, auf der koreanischen Halbinsel und in der Taiwan-Straße bescheiden sich die Europäer mit dem Part eines Beobachters, der kaum in der Lage ist, die Agenda der Konfliktparteien – vor allem der USA und Chinas – zu beeinflussen. Hier erklärt sich der zivile Charakter der EU-Außenpolitik allein aus ihrer machtpolitischen Schwäche heraus. Die VR China fordert die Aufhebung des seit 1989 bestehenden Waffenembargos der EU. Zwischen den EU-Mitgliedstaaten zeichnet sich aber der hierfür notwendige Konsens nicht ab. Die Aufhebung wird unter anderem daran geknüpft, dass ein entsprechender Rüstungskontrollmechanismus der EU geschaffen wird. Außerdem fordern die Europäer von der VR China weiter reichende politische Reformen. Und schließlich kann die EU einen solchen Schritt nicht ohne Berücksichtigung amerikanischer Befindlichkeiten und ohne Abstimmung mit den USA vollziehen.³⁴

Als „Zivilmächte“ haben sich sowohl die EU wie auch Japan die Zählung und Einhegung von Gewalt in allen Teilen der Welt, die Verregelung und Verrechtlichung internationaler Beziehungen, die Intensivierung multilateraler Kooperation und die Förderung sozialer Ausgewogenheit und globale Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben. In all diesen Bereichen ist die europäische Asienpolitik indes bis heute unterentwickelt.³⁵ Die

30 Richard Rosecrance, „The European Union: A New Type of International Actor“, in: Jan Zielonka (Hg.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Den Haag 1998, S. 15–25; Thomas Diez, „Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power EU“, in: *Millennium: Journal of International Studies*, 33 (2005) 3, S. 613–636; Tanja Börzel/Thomas Risse, *Venus Approaching Mars? The EU As an Emerging Civilian World Power*, Berlin 2007.

31 Knut Kirste/Hanns W. Maull, „Zivilmacht und Rollentheorie“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (1996) 2, S. 283–312.

32 Grimm, „Afrika: Ein Testfall für die Instrumente europäischer Außenpolitik“ [wie Fn. 8], S. 49.

33 Sebastian Bersick, „Die EU und Ostasien“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 8], S. 94–111.

34 Algieri, „Die China-Politik der EU“ [wie Fn. 14], S. 171.

35 Dirk Nabers, „Ohne Probleme, ohne Substanz? Die „strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und

Kooperation zwischen sogenannten Zivilmächten ist nicht leichter, „strategische Partnerschaften“ sind durchaus nicht konfliktärmer geworden. Kanada kündigte beispielsweise an, sein Kontingent in Afghanistan vollständig zurückzuziehen, wenn sich die europäischen Partner nicht stärker an Missionen im Süden Afghanistan beteiligten. Für den Bereich Internationale Sicherheit und Multilateralismus wurde in der EU-Canada Partnership Agenda vom März 2004 vereinbart, verstärkt gemeinsame Lösungsansätze zu internationalen Fragen zu entwickeln und die Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Nonproliferation und Armutsbekämpfung auszubauen.³⁶ Konkrete Vorhaben, die in Form von gemeinsamen Projekten umgesetzt werden könnten, sind in der Agenda aber nicht vorgesehen. Eine Ausnahme bildet die kanadische Kooperation im Rahmen der ESVP. Innerhalb der zivilen Dimension der ESVP unterstehen seit Januar 2003 Richter, Staatsanwälte und Polizisten aus Kanada dem Oberbefehl der EU, wichtige Einsätze fanden dabei zum Beispiel in Bosnien und im Kongo statt.

In Bezug auf Lateinamerika, einem Kontinent, der seit gut fünfzig Jahren mit schwankendem Enthusiasmus der europäischen Integration naheifert, genügt die EU auch einer strengeren Zivilmacht-Definition, wie sie von Alexander Lofthouse und David Long vertreten wird.³⁷ Sie sehen den absoluten Verzicht auf militärische Kapazitäten als notwendige Bedingung einer Zivilmacht an.

Das indisch-amerikanische Abkommen über die zivile Nutzung der Kernenergie vom März 2006³⁸ kann als eine Belastungsprobe für das enge, aber auch weitere Verständnis der Zivilmachtkonzeption angesehen werden. Frankreich und Großbritannien erhoffen sich durch die indische Ablehnung des Atomwaffensperrvertrags einen leichteren Zugang zum Energiemarkt auf dem Subkontinent. Im Unterschied dazu standen andere europäische Staaten, vor allem die Niederlande und die skandinavischen Länder, dem Vertrag zunächst skeptisch gegenüber. Sie kritisierten die Aufweichung des NVV durch das Abkommen zwischen Indien und den USA. Das Beispiel der Nuklearkooperation einzelner Mitgliedstaaten mit Indien stellt die Zivilmachtkonzeption vor große Herausforderungen, da die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen von internationalen Regimen wie dem NVV nachrangig und nationale Interessen vorrangig berücksichtigt werden. Außerdem kann der Missbrauch der zivilen Nutzung für militärische Zwecke nicht systematisch kontrolliert und ausgeschlossen werden.

Die EU als normative Macht

Vor einigen Jahren wurde von Teilen der Forschung die These entwickelt, die EU sei als eine „normative Macht“ zu betrachten, als international einflussreicher Akteur, der jen-

Japan“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), Globale Außenpolitik der Europäischen Union [wie Fn. 8], S. 128–149.

36 Anthony Seaboyer, „Die Beziehungen zwischen der EU und Kanada: Eine „strategische Partnerschaft“ mit Entwicklungspotential?“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), Globale Außenpolitik der Europäischen Union [wie Fn. 8], S. 173–189.

37 Alexander Lofthouse/David Long, „The European Union and the Civilian Model of Foreign Policy“, in: *Journal of European Integration*, 19 (1996) 2/3, S. 181–196.

38 Christian Wagner, „Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union“ [wie Fn. 14], S. 120.

seits seiner territorialen oder institutionell-funktionalen Grenzen Werte und Prinzipien propagiert und zu verbreiten sucht.³⁹ Ian Manners betont, dass die Besonderheit des Konzepts darin liege, dass es den Fokus auf den ideellen Einfluss der EU als Repräsentantin normativer Macht im internationalen Kontext lege.⁴⁰ Manners Verständnis der normativen Macht stellt sich wie folgt dar: „Thus my presentation of the EU as a normative power has an ontological quality to it – that the EU can be conceptualized as a changer of norms in the international system; a positivist quality to it – that the EU acts to change norms in the international system; and a normative quality to it – that the EU should act to extend its norms into the international system.“⁴¹ Die EU sei aufgrund ihrer Entwicklung, ihrer speziellen Hybridstruktur aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen sowie aufgrund ihres kumulativen, auf Verträgen basierenden Regelwerks praktisch zur Normativität prädisponiert und könne damit gar nicht anders, als ihre Werte und Normen zu Gunsten des internationalen Systems weiter zu verbreiten.⁴² In diesem Sinne strebe die EU danach, durch eine gewisse Vorbildfunktion die Bildung regionaler Zusammenschlüsse in anderen Teilen der Welt anzuregen und so die Voraussetzungen für „effektiven Multilateralismus“ als dem dominanten Handlungsmodus globaler Ordnungspolitik zu verbessern. Das würde bedeuten, dass die EU rein altruistische und immaterielle Ziele verfolgt.⁴³ Sie sei eine „force for goodness in the international society“, glauben Vertreter dieses Konzepts.⁴⁴ Sjursen plädiert aber dennoch für eine kritische Analyse der „putative normative basis of an EU foreign policy“.⁴⁵

Die EU-China-Beziehungen in den neunziger Jahren sind exemplarisch für den inneren Widerspruch der EU, einerseits Normen und Werte in ihrer Außenpolitik zu propagieren, andererseits nicht auf die nötige Einigkeit unter den Mitgliedstaaten bei der Normendurchsetzung zurückgreifen zu können.⁴⁶ Ähnliches wird im Hinblick auf die EU-Lateinamerika-Beziehungen konstatiert. Es wird argumentiert, dass sich die politische Rhetorik der europäisch-lateinamerikanischen Wertegemeinschaft zugunsten von Demokratie, Menschenrechten und Integration bislang nicht in der politischen Praxis widerspiegele.⁴⁷ Weder auf kultureller noch politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Ebene funktioniert zwischen der EU und Lateinamerika eine „strategische Partnerschaft“, die auf der Basis gemeinsamer Normen gründet und in der sich die Partnerschaft zwischen beiden Regionen vertieft. Im Gegenteil: Als weltweit bedeutendste Plattform für den Transfer des

39 Elisabeth Johansson-Noguès, „The Non-Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor?“, in: *European Political Economy Review*, (Sommer 2007) 7, S. 181–194 (183).

40 Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258 (238).

41 Ebd., S. 252.

42 Ebd., S. 242.

43 Vgl. auch Daniela Sicurelli/Sibylle Scheipers, „Normative Power Europe: A Credible Utopia?“, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (Juni 2007) 2, S. 435–457.

44 Sjursen, „The EU As a Normative Power“ [wie Fn. 3].

45 Sjursen, „Doing Good“ in the World? [wie Fn. 11], S. 11.

46 So die Ansicht von Franco Algeri, „Die China-Politik der EU“ [wie Fn. 14].

47 Susanne Gratius, „Lateinamerika: Fragmentierter Dialog, Bilateralisierung und Partnerschaft ohne Strategie“, in: Bendiek/ Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 8], S. 29–43 (30).

europäischen Integrationsmodells steht die Region heute beispielhaft für das Scheitern der von der EU propagierten außenpolitischen Doktrin des Interregionalismus, des Gruppendialoges zwischen zwei Regionen.

Während die EU-Lateinamerika-Beziehungen zumindest vom Anspruch her eine wertebezogene Kooperation anvisieren, wird dies in anderen Regionalkooperationen gar nicht erst versucht. Die EU-Asien-Beziehungen, zum Beispiel im Rahmen des Asem-Prozesses, basieren auf rechtlich nicht bindenden Handlungsvorgaben.⁴⁸ Prinzipien der Zusammenarbeit sind hierbei Freiwilligkeit und Gleichheit, Informalität und Themenoffenheit, Nichtinstitutionalisierung und das Konsensverfahren. Die Übertragung von europäischen Normen auf andere politische Systeme stößt insbesondere bei ökonomisch und politisch gleichberechtigten Partnern schnell an ihre Grenzen. Die Grenzen der Wirksamkeit des Menschenrechtsdialoges in den EU-China-Beziehungen gestand die Kommission in ihrer Mitteilung vom Oktober 2006 selbst ein: „Der zweimal jährlich stattfindende Dialog über die Menschenrechte wurde in einem früheren Stadium der Beziehungen EU–China als Idee geboren. Dieser Dialog hat immer noch seine Daseinsberechtigung, doch die Erwartungen, die die EU an ihn knüpft – und die mit zunehmender Qualität der Partnerschaft größer geworden sind – werden immer weniger erfüllt.“⁴⁹

Grenzen des Normentransfers durch die EU werden darüber hinaus in der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) evident. Politische Reformen in den autoritären Regimen Nordafrikas und im Nahen Osten konnten nicht in Gang gesetzt werden, ökonomische Reformen nur in begrenztem Maße.⁵⁰ Der Widerspruch zwischen den Zielvorstellungen Demokratisierung einerseits und politischer und wirtschaftlicher Stabilität andererseits konnte bis dato nicht aufgelöst werden. Die demographische Entwicklung ist alarmierend, ebenso der verbreitete Analphabetismus und die hohe Jugendarbeitslosigkeit. Einerseits strebt die EU mit der EMP die Schaffung einer gemeinsamen Mittelmeerregion an, andererseits vertritt die EU gegenüber den nordafrikanischen Ländern eine restriktive Visa- und Asylpolitik.

Die EU als kollektiver Hegemon

In dieser Denktradition werden Interessen und Machtbestrebungen als handlungsleitend angesehen. Der internationale Werteexport der Union wird als Ausdruck einer hegemonialen Identität interpretiert. Die EU wolle daher ihre Regelwerke und Wertevorstellungen auf Drittstaaten ausdehnen. Die europäische Außenpolitik wird als Strategie des aktiven „milieu shaping“ interpretiert, die das Ziel verfolgt, ein stabiles und kooperatives Umfeld zu schaffen, in dem die EU in optimaler Weise ihre politischen und ökonomischen Interessen verfolgen kann. Adrian Hyde-Price beschreibt die EU als einen kollektiven Hegemon, der sein externes Umfeld durch eine Kombination aus *hard power* (politische und ökonomische Konditionalitäten) und *soft power* (diplomatische Verhandlungen, Partnerschaftsabkommen und Kompromisse) zum Vorteil seiner Mitglied-

48 Vgl. Bersick, „Die EU und Ostasien“ [wie Fn. 33].

49 Algieri, „Die China-Politik der EU“ [wie Fn. 14], S. 165.

50 Isabel Schäfer, „Die EU, der Nahe Osten und Nordafrika“, in: Bendiek/Kramer (Hg.), Globale Außenpolitik der Europäischen Union [wie Fn. 8], S. 70.

staaten formt. Dabei räumt er durchaus ein, dass die EU aufgrund ihres verständigungsorientierten Politikstils eher als *benevolent hegemon* denn als *coercive hegemon* gelten könne.⁵¹

So sieht Europa Lateinamerika, das in der internationalen Einkommenshierarchie zur Mittelklasse gehört, durch die Brille der Entwicklungszusammenarbeit und nicht, mit Ausnahme Brasiliens, Chiles und Mexikos, als gleichberechtigten Partner. In der Tat ist das Gewicht beider Regionen im internationalen System so unterschiedlich wie ihr jeweiliger Anteil am globalen Handel: Etwa ein Viertel des weltweiten Güterausbaus entfällt auf die EU, lediglich fünf Prozent auf Lateinamerika. Auch politisch gesehen handelt es sich um asymmetrische Beziehungen, die fast ausschließlich von Europa gestaltet werden, während Lateinamerika nur selten politische Impulse gibt und seit dem ersten biregionalen Gipfeltreffen 1999 in Rio de Janeiro nicht mehr in der Lage ist, gemeinsame Vorschläge zu präsentieren.

Das Interesse an der interregionalen Zusammenarbeit im Asem-Kontext ist im Wesentlichen ebenfalls auf wirtschaftliche Motive zurückzuführen. Aufgrund der wachsenden Handelsverflechtungen zwischen der EU und Asean erteilte der Rat im April 2007 ein Mandat für den Beginn von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit ausgewählten Asean-Staaten, Indien und der Republik Korea. Ziel sei es, die externe Wettbewerbsfähigkeit und die Marktzugangsbedingungen der europäischen Industrie dieser wichtigen Märkte vis-à-vis globaler Wettbewerber zu verbessern. Eine politische Zusammenarbeit ist demgegenüber nur wenig entwickelt und beschränkt sich auf die Absicht, die bilateralen Dialoge mit China, Japan, der Republik Korea und einzelnen Asean-Staaten zu intensivieren. Die EU will neben den USA zu einem gewichtigen Akteur gegenüber der VR China werden, denn auf dem chinesischen Markt stehen sich die EU und Amerika als Wettbewerber gegenüber, wie Franco Algieri betont.

Im Sinne hegemonialen Machtstrebens intendiert die EU, den von ihr propagierten Interregionalismus mit einem multiplen Bilateralismus auszufüllen.⁵² Dabei versuchen verschiedene Akteure auf beiden Seiten, ihre spezifischen Interessen zur Geltung zu bringen. Hintergrund des europäischen Interesses an Brasilien ist das energiepolitische Aktionsprogramm der EU mit der Zielvorgabe, bis 2020 ein Fünftel des Energiebedarfs aus erneuerbaren Energien und zumindest zehn Prozent aus Biokraftstoffen zu gewinnen. Hier ist das südamerikanische Land als weltweit größter Ethanol-Exporteur ein attraktiver Partner. Neben dem Energiesektor sollen im Rahmen der neuen Partnerschaft auch strukturierte, bilaterale Dialog zur wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit und der Regionalentwicklung etabliert werden. Die EU war zum Handeln gezwungen, da eine Neuorientierung Brasiliens an den USA, aber auch an Russland und China festzustellen war, mit denen Brasilien in den letzten Jahren jeweils bilaterale Partnerschaften geschlossen hat.

51 Adrian Hyde-Price, „Normative Power Europe: A Realist Critique“, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 217–234 (222); ders., „A Tragic Actor? A Realist Perspective on ‚Ethical Power Europe‘“, in: *International Affairs*, 84 (2008) 1, S. 49–64.

52 Vgl. Maihold, „Strategische Partnerschaft’ und schwacher Interregionalismus“ [wie Fn. 12].

Auch in den EU-Indien-Beziehungen zeigen sich hegemoniale Machtbestrebungen der EU.⁵³ Indien fordert im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vehement einen Abbau der Agrarsubventionen und einen verbesserten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten. Die EU ist hierzu nicht bereit und fordert stattdessen eine weitere Liberalisierung der Zölle und einen verbesserten Zugang zum indischen Markt. Die EU-Indien-Beziehungen stehen stellvertretend für die Konfrontation zwischen der EU und Entwicklungs- und Schwellenländern in der WTO.⁵⁴ Zusammen mit Brasilien und Südafrika hat sich Indien zur IBSA-Initiative zusammengeschlossen und versteht sich selbst als Fürsprecher der Entwicklungsländer.

Alle etablierten Modelle (Zivilmacht, normative Macht und kollektiver Hegemon) scheinen immer nur eine Facette der außenpolitischen Identität der EU zu beschreiben, dabei wird jedoch keines der Modelle der Komplexität des Akteurs gerecht. Die Außenbeziehungen der EU lassen sich keinem dieser Konzepte in Reinform zuordnen. Die Zusammenschau der verschiedenen EU-Außenbeziehungen lässt eher auf ein Kontinuum schließen. Die EU ist demnach ein ambivalenter internationaler Akteur, der sowohl normativ-zivilisatorische als auch hegemoniale Elemente aufweist und den Export demokratischer Werte und Normen anstrebt.

Perspektiven für die Forschung

Die interregionalen strategiebasierten Beziehungen zu den verschiedenen Teilen der Welt ebenso wie die „strategischen Partnerschaften“ zu dadurch herausgehobenen Drittstaaten leiden oft an einer Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen programmatischer Rhetorik und inhaltlicher Substanz. Die Gründe hierfür liegen neben den angesprochenen Schwierigkeiten auf Seiten der Partner in der internen Struktur der EU und sind in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Stichwort „Kohärenzproblematik im Mehrebenensystem“ ausführlich erörtert worden.

Dennoch lässt sich nicht bestreiten, dass die EU im Rahmen ihrer interregionalen Beziehungen auch die Entwicklung regionaler Zusammenschlüsse auf Seiten ihrer Partner begünstigt hat. So wurden die Asean-Staaten im Laufe der Beziehungen ebenso zu einer Vertiefung ihrer regionalen Zusammenarbeit gebracht wie die in der Afrikanischen Union versammelten afrikanischen Staaten. Dem steht das Scheitern vergleichbarer Erwartungen in der Mittelmeer-Region gegenüber. Auch die Bilanz der regionalen Kooperationsbemühungen in Lateinamerika ist eher gemischt.

Es bedarf deshalb eingehender Analysen, um herauszufinden, warum das „Vorbild“ EU in einigen Fällen wirkt, in anderen dagegen nicht. Generell ist die Frage des Verhältnisses von endogenen und exogenen Triebkräften für die Entwicklung von Regionalorganisationen genauer zu untersuchen. Vieles spricht dafür, dass die interregionalen Beziehungen zur „vorbildlichen“ EU auf Dauer keine tragfähige Basis für die Entwicklung regionaler Staatenzusammenschlüsse sind.

53 Vgl. Wagner, „Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union“ [wie Fn. 14].

54 Vgl. auch Hubert Zimmermann, „Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession“, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (November 2007) 4, S. 813–832.

Außerdem zeigt der genauere Blick auf die verschiedenen interregionalen Beziehungen der EU, dass die Förderung von regionalen Organisationen nur ein Ziel von vielen – und oft nicht einmal das vorrangige – ist, das die Union verfolgt. Im Vordergrund stehen in der Regel Handelsinteressen der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Daneben findet sich eine Vielzahl anderer Interessen von der Verhinderung unregelmäßiger Migration (Naher Osten und Afrika) über die Förderung regionaler Entwicklungsprozesse bis hin zu neueren Interessen wie der gesicherten Energieversorgung oder der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Damit unterscheidet sich die Außenpolitik der EU hinsichtlich ihrer Ziele, oft auch hinsichtlich der eingesetzten Mittel, gar nicht so sehr von der der „klassischen“ internationalen Akteure – den größeren Nationalstaaten. Die teilweise selbst wissenschaftlichen Äußerungen implizite Annahme, die EU-Außenpolitik müsse wegen der institutionell-politischen Besonderheit der Union auch „besonders“ sein, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Bei einem genaueren Blick auf die weltweite Außenpolitik der USA, Russlands oder der größeren Mitgliedstaaten der EU lassen sich häufig genauso wenig klar definierte Strategien hinter dem jeweiligen Handeln ausmachen. Auch dort zeigt sich keine Kohärenz in den außenpolitischen Grundsätzen gegenüber verschiedenen Adressaten, klaffen erhebliche Lücken zwischen rhetorischer und praktizierter Außenpolitik oder offenbaren sich erhebliche interne Abstimmungsprobleme im außenpolitisch relevanten Regierungsapparat.

Ein Unterschied sticht allerdings ins Auge: In den meisten Nationalstaaten gibt es in der Regierung ein außenpolitisches Zentrum, das sich mehr oder weniger erfolgreich bemüht, Kohärenzprobleme auszugleichen oder klare Leitlinien für das Handeln vorzugeben. Das fehlt in der EU. Hier ist das außenpolitische Zentrum von Natur aus fragmentiert: Es gibt keine außenpolitische Regierung der Union, wenngleich in der Forschung durchaus mit einiger Berechtigung von einem außenpolitischen Regieren in der EU gesprochen wird.⁵⁵ Die Verteilung der außenpolitischen Kompetenz auf die verschiedenen „Pfeiler“ der EU-Konstruktion schafft ein zusätzliches komplexes Abstimmungs- und Koordinationsproblem bei der Entwicklung einer wirklich umfassenden EU-Außenpolitik. Dieses Manko kann nur durch Aushandeln zwischen den beteiligten Akteuren der gemeinschaftlichen und/oder nationalen Ebene, nicht aber durch eine autoritative Entscheidung der politischen Spitze beseitigt werden.

Unklar ist bisher auch, wie groß dieses Problem in der Praxis tatsächlich ist und wie sehr dadurch der Erfolg außenpolitischen Handelns der EU in konkreten Fällen beeinträchtigt wird. Es bleibt zu bestimmen, wie sehr die dadurch verursachten „Reibungen“ das Ergebnis tatsächlich beeinflussen. So trifft es zwar bis jetzt sicher zu, dass die interregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika in einem erheblichen Maß von spanischen nationalen Interessen beeinflusst werden. Doch stellt sich die Frage, ob die EU

55 Vgl. zum Beispiel Duke/Vanhoonacker, „Administrative Governance in the CFSP“ [wie Fn. 24]; einen guten Überblick der neueren Ansätze, die EU-Außenpolitik als Regierungssystem zu fassen, geben Matthias Dembinski/Jutta Joachim, „Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodex zu Rüstungsexporten“, in: *Integration*, 31 (Oktober 2008) 4, S. 365–378.

überhaupt eine andere Lateinamerikapolitik verfolgen kann, solange die anderen Mitgliedstaaten ihre Interessenabstinenz beibehalten.⁵⁶ Ebenso scheint der relativ geringe „strategische Gehalt“ in den Beziehungen zu Kanada oder zu Japan kaum den EU-internen Kohärenzproblemen anzulasten zu sein.⁵⁷ Vieles deutet darauf hin, dass die EU die „strategischen Partnerschaften“ und interregionalen Dialoge als Trojanisches Pferd für ihre neu entdeckten politischen Gestaltungs- und Machtbestrebungen auf globaler Ebene instrumentalisiert. Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die EU in ihren außenpolitischen Kompetenzen relativ schwach zu halten. Dies befördert das Bild der EU als Zivilmacht, die institutionellen und instrumentellen Restriktionen unterliegt. Wie die Beiträge gezeigt haben, wächst aber mit zunehmendem Einfluss der Mitgliedstaaten auf die EU-Außenpolitik ihr hegemonialer Charakter. Für eine Bestätigung oder Falsifizierung der hier aufgestellten Thesen sind allerdings weitergehende empirische Untersuchungen notwendig, auch vergleichenden Charakters, die sich diesem Zusammenhang systematisch widmen.

56 Vgl. Gratius, „Lateinamerika: Fragmentierter Dialog,“ [wie Fn. 47].

57 Vgl. Seaboyer, „Die Beziehungen zwischen der EU und Kanada“ [wie Fn. 36] und Nabers, „Ohne Probleme, ohne Substanz?“ [wie Fn. 35].