

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek / Heinz Kramer

Die EU als globaler Akteur

Unklare »Strategien«, diffuses Leitbild

S 12
April 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

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**
- 7 **EU-Außenpolitik: Strategien und Leitbilder**
- 9 **Wie strategisch sind die außenpolitischen
»Strategien« der EU?**
- 9 »Strategien« ohne klare Prioritäten
- 11 Komplexität und Unübersichtlichkeit
- 12 Kontinuität und Pfadabhängigkeit
- 13 »Strategische Partnerschaften« ohne klare Linie
- 13 Partnervielfalt in unklaren Hierarchien
- 16 **»What is the nature of the beast?«**
- 16 Die EU als Zivilmacht
- 18 Die EU als normative Macht
- 19 Die EU als kollektiver Hegemon
- 22 **Anforderungen an die
europäische Außenpolitik**
- 24 **Abkürzungen**

*Dr. Annegret Bendiek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Dr. Heinz Kramer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

**Die EU als globaler Akteur.
Unklare »Strategien«, diffuses Leitbild**

Die EU verfolgt in ihrer Außenpolitik nach eigenem Bekunden das Ziel, als globaler Akteur »ihre Macht gleichermaßen im Interesse anderer und in ihrem eigenen Interesse zu nutzen«. Zu diesem Zweck hat sie ein Netz von interregionalen Beziehungen und »strategischen Partnerschaften« geknüpft. Die interregionalen Beziehungen sind in der Regel historisch gewachsene, vertraglich geregelte Wirtschaftsbeziehungen, die nunmehr in regionale »Strategien« eingebettet und von einem intensivierten politischen Dialog begleitet werden. »Strategische Partnerschaften« werden mit solchen Drittstaaten geschlossen, deren Kooperation für das Erreichen der globalpolitischen Ziele der EU als besonders wichtig angesehen wird.

In der Öffentlichkeit wird die Union indes kaum als bedeutender, strategisch handelnder Akteur in den internationalen Beziehungen wahrgenommen. Überwiegend gilt sie noch immer als »wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg«. Dies deutet auf Schwächen in der Gestaltung und Umsetzung der strategisch angelegten Politik hin. Daraus resultiert auch eine wenig eindeutige Wahrnehmung als internationaler Akteur. Diese Problematik wurde in einem SWP-Projekt über »Strategische Partnerschaften und interregionale Beziehungen der EU« untersucht, dessen Ergebnisse als Buch im Nomos-Verlag erschienen sind (Annegret Bendiek/Heinz Kramer [Hg.], *Globale Außenpolitik der Europäischen Union: Interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«*, Baden-Baden 2009).

Den Bezugsrahmen für die hier angestellten Überlegungen zur weltpolitischen Rolle der EU bilden umfassende Analysen der in entsprechende »Strategien« eingebetteten interregionalen Beziehungen zu Lateinamerika, Afrika, dem Mittelmeerraum und Ostasien sowie der »strategischen Partnerschaften« mit Indien, Japan, China, Kanada und Brasilien – jene Partner, die gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 bei der Gestaltung globaler Ordnung (*global governance*) zunehmend gewichtiger werden.

Vor diesem Hintergrund wird in der Studie folgenden Fragen nachgegangen: Was qualifiziert eine bilaterale oder interregionale Beziehung als »strategische« Beziehung? Wie weit reicht die politisch-programmatische Übereinstimmung zwischen der EU und ihren Partnern? In welchem Verhältnis stehen

interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften« zueinander? Welche Rolle spielen Interessen der Mitgliedstaaten für die weltweite Außenpolitik der EU? Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für den Charakter der EU als Akteur globaler Politik? Aus den Analysen lassen sich folgende *Ergebnisse* ableiten:

- ▶ Weder die interregionalen Beziehungen noch die »strategischen Partnerschaften« erfüllen mit Blick auf ihre Ziele, Prioritätensetzung und Instrumente die an strategische Beziehungen zu stellenden Anforderungen in puncto Klarheit, Kohärenz und erfolgsorientiertes Monitoring. Zwar sind eine Reihe der globalen Politikaufgaben der EU (Klima, Energie, Terrorismus, politische Stabilisierung, internationale Finanz- und Wirtschaftsordnung) in unterschiedlichem Maße Gegenstand dieser Beziehungen, doch wird nicht erkennbar, dass und wie die jeweiligen Partner in eine globalpolitische Konzeption der EU eingebunden werden. Hauptursachen hierfür sind interne Abstimmungsprobleme der Union (mangelnde vertikale und horizontale Kohärenz) und Differenzen zwischen der globalpolitischen Ordnungsphilosophie der EU und den Philosophien ihrer Partner (z.B. China und Indien).
- ▶ Interregionale Beziehungen lassen aufgrund der Vielfalt der beteiligten Akteure (Organisationen und Staaten) keine gemeinsame strategische Orientierung auf globalpolitische Politikfelder erkennen. Eine Ausnahme ist die damit stets verbundene Erwartung der EU, sie könnten einen Beitrag zum »effektiven Multilateralismus« leisten. Deshalb will die Union bevorzugt Regionalisierungstendenzen in anderen Regionen der Welt fördern. Im interregionalen Vergleich zeigen sich dabei jedoch deutliche Unterschiede zwischen den dynamischen Integrationsprozessen in Afrika und Ostasien einerseits und den von politischen Blockaden gekennzeichneten Integrationsprozessen in Lateinamerika und der südlichen Mittelmeerregion andererseits.
- ▶ Die »strategischen Partnerschaften« mit ausgewählten Drittstaaten wie Kanada und Japan haben ein erhebliches Potential für eine zielgerichtete Kooperation zur Bearbeitung globalpolitischer Probleme. Sie müssten dafür aber sehr viel deutlicher als bisher auf inhaltliche Schwerpunkte ausgerichtet werden. Die EU und ihre Mitglieder lassen bis jetzt nicht erkennen, mit welchem »strategischen Partner« sie welche globalen Aufgaben vorrangig bearbeiten wollen.
- ▶ Allein die Tatsache, dass die EU die bisherige Zusammenarbeit mit einem Partner um einen poli-

tischen Dialog erweitert, qualifiziert die Zusammenarbeit dann noch nicht als strategisch. Hier muss der bislang inhaltsleere Strategiebegriff mit konkreten, überprüfbaren Politiken sowie effektiven Implementierungsinstrumenten gefüllt und durch klare Prioritätensetzung und kontinuierliche Erfolgskontrolle ergänzt werden. Die jährliche Rechenschaftslegung der Kommission und die Berichte des Europäischen Rechnungshofs über die Verwendung von EU-Geldern sind wichtig, reichen jedoch nicht aus, um die Effektivität und Effizienz von EU-Außenpolitiken zu steigern.

- ▶ Ohne erhebliche Verbesserungen der horizontalen und vertikalen Kohärenz im außenpolitischen Prozess der EU bleiben »strategische Partnerschaften« zur Gestaltung von »effektivem Multilateralismus« defizitär. Es bedarf einer entschiedenen außenpolitischen Führung auf EU-Ebene, damit zum einen das Übergewicht besonderer nationaler Interessen einzelner Mitgliedstaaten an bestimmten Beziehungen und zum anderen blockierende Differenzen zwischen mitgliedstaatlichen Interessen im Sinne einer strategisch angelegten gemeinsamen Politik überwunden werden können. Dieselbe Führungsqualität ist notwendig, um die Reibungsflächen zwischen und innerhalb der verschiedenen Brüsseler Institutionen im Außenpolitikprozess der Union zu verringern. Die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Änderungen im institutionellen Gefüge und den prozeduralen Abläufen der EU-Außenpolitik können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Kohärenz leisten.
- ▶ Zudem sollte die EU in ihrer außenpolitischen Rhetorik mehr Pragmatismus walten lassen. Aktuell ist sie von einem inflationären Gebrauch des Strategiebegriffs gekennzeichnet, obwohl die Mehrzahl der Politiken diese Charakterisierung nicht verdient. Dies würde auch der Fehlwahrnehmung der EU als außenpolitischer Akteur *sui generis* entgegenwirken. Dies trifft allenfalls für den institutionellen außenpolitischen Entscheidungsprozess im Mehrebenensystem der Union zu, nicht aber auf Ziele und Inhalte der globalen Außenpolitik. Hier zeigt die Politik der EU große Ähnlichkeit mit derjenigen vergleichbar bedeutender Akteure. Das Leitbild des »normalen« internationalen Akteurs ist angesichts der bestehenden inhaltlichen und institutionellen Probleme bei der Entwicklung einer tatsächlich »strategisch« orientierten globalen Außenpolitik der EU angemessener.

EU-Außenpolitik: Strategien und Leitbilder

Abgesehen davon, dass die EU sich an den internationalen Bemühungen um die Einrichtung und Durchsetzung von *global governance* in verschiedenen Sektoren beteiligt, verfolgt sie ihre außenpolitischen Interessen vorrangig im Rahmen von interregionalen Beziehungen und sogenannten »strategischen Partnerschaften« mit wichtigen Drittländern.¹ Die Beziehungen zu anderen Regionen sind dabei seit einigen Jahren in geographisch zugeschnittene »Strategien« eingebettet. Übergeordnetes Ziel all dieser Aktivitäten ist zumindest seit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 die umfassende Stärkung eines »effektiven Multilateralismus« als Grundprinzip der Bildung internationaler Ordnung.

Obwohl der politische Diskurs und die damit verbundene Außendarstellung der EU den Eindruck vermittelt, das außenpolitische Handeln der Union sei grundsätzlich strategisch ausgerichtet, lässt der Blick auf die politische Realität erhebliche Zweifel an diesem Selbstbild aufkommen. Das wird auch durch die in der interessierten Öffentlichkeit häufig noch anzutreffende Einschätzung unterstrichen, die EU sei in der internationalen Arena ein »wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg«. Im Folgenden wird versucht, durch die Analyse ausgewählter außenpolitischer Beziehungsfelder den strategischen Charakter der EU-Politik zu ermitteln bzw. ihr strategisches Defizit genauer zu bestimmen.

Die Analyse der »strategischen Partnerschaften« mit Indien, Japan, China, Kanada und Brasilien sowie der interregionalen Beziehungen zu Lateinamerika, Afrika südlich der Sahara, dem Nahen Osten und Nordafrika sowie Ostasien lässt bei näherer Betrachtung eine Reihe programmatischer und praktischer Defizite mit Blick auf eine strategiegeprägte Außenpolitik erkennen.² Diesen soll im nächsten Abschnitt

der Studie (S. 9ff) etwas detaillierter nachgegangen werden.

Diese Defizite schwächen nicht nur die politische Wirksamkeit der EU als globaler Akteur, sie werfen auch Fragen zu dem Leitbild auf, das die Union in ihrer medialen und diskursiven Selbstdarstellung zu vermitteln versucht bzw. das ihr auch im wissenschaftlichen Diskurs zugeschrieben wird. Dabei bildet die Vorstellung, die EU als politisches System *sui generis* zwischen Nationalstaat und internationaler Organisation sei auch durch eine entsprechende »besondere« Außenpolitik gekennzeichnet, den Ausgangspunkt der Überlegungen.

Im konzeptionell-analytischen Diskurs zur EU-Außenpolitik lassen sich verschiedene Leitbilder ausmachen, die der Besonderheit der Union Rechnung tragen wollen. Da ist von »Zivilmacht«³ die Rede, von der »normativen Macht«,⁴ aber auch von einem »kollektiven Hegemon«.⁵ Zuschreibungen wie »Großmacht« oder »Weltmacht« sind sehr selten, und wenn neuerdings Charakterisierungen wie »imperiale Macht« vorkommen, werden sie meist explizit auf die globale ökonomische Bedeutung der EU bezogen. Zwar wird gelegentlich im Zusammenhang mit der in den letzten Jahren stark entfalteten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) von einer zunehmenden »Militarisierung« der EU-Außenpolitik

regionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften«, Baden-Baden 2009 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Reihe *Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 63).

³ Vgl. 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.

⁴ Vgl. dazu Ian Manners, »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 20 (2002) 2, S. 235–258; Helene Sjørusen, »The EU as a »Normative Power: How Can This Be?«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 235–251; 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.

⁵ 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.

¹ Vgl. 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, und Fredrik Söderbaum/Luk van Langenhove (Hg.), *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*, London/New York 2006.

² Vgl. dazu die Einzelanalysen in: Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union: Inter-*

gesprächen, doch kann bislang von einer »Militärmacht« EU nicht die Rede sein.⁶

Es liegt deshalb nahe, die aus der Analyse des strategischen Charakters der EU-Außenpolitik gewonnenen Befunde zu nutzen, um diese verschiedenen Leitbilder oder Analysekonzepte kritisch zu befragen. Das geschieht im übernächsten Abschnitt der Studie (S. 16ff). Abschließend (S. 22ff) können sowohl Empfehlungen für notwendige politische Korrekturen an der Praxis der »strategischen Partnerschaften« und interregionalen Beziehungen der EU formuliert als auch Thesen für die weitere Forschung zur Rolle der EU als Akteur entwickelt werden, der bei der Bearbeitung globaler Politikaufgaben internationale Relevanz besitzt.

⁶ 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.

Wie strategisch sind die außenpolitischen »Strategien« der EU?

Zur Gestaltung ihrer Außenpolitik verfügt die EU über eine breite Palette von Instrumenten, die denen größerer Nationalstaaten in nichts nachsteht. Dennoch ist oft die Klage zu hören, dass die Union ihren selbstgesetzten Ansprüchen nicht gerecht werde und trotz der vorhandenen Ressourcen als international relevanter Akteur nur eine begrenzte Wirkung entfalte. Entgegen ihrer Selbstdarstellung, »im Bewusstsein ihrer weltweiten Bedeutung in Wirtschaft und Handel [...] ihre Macht gleichermaßen im Interesse anderer und im eigenen Interesse«⁷ zu nutzen, bleibt die EU als globaler Akteur oft eher blass.

Das steht *prima facie* in einem gewissen Widerspruch zu dem Umstand, dass die Union seit einiger Zeit ihre gesamten außenpolitischen Aktivitäten in den Rahmen von Strategien eingebunden hat. Ihr weltpolitisches Handeln müsste folglich eine strategische Qualität erkennen lassen, was in der Regel auch mit einem erheblichen Grad an öffentlicher Aufmerksamkeit verbunden wäre. Wenn allerdings die Umsetzung der erklärten Strategien in praktische Politik Schwächen aufweist, könnte das erklären, warum die EU als globaler außenpolitischer Akteur ein diffuses Bild abgibt.

Dem Zusammenhang von Strategien und strategischer Politik wird im Folgenden anhand von vier interregionalen, strategisch unterfütterten Beziehungsfeldern (Lateinamerika, Ostasien, Naher Osten und nördliches Afrika, Afrika südlich der Sahara) und von fünf »strategischen Partnerschaften« (China, Indien, Brasilien, Japan und Kanada) nachgegangen. Dabei richtet sich das Augenmerk sowohl auf politisch-inhaltliche wie auf institutionelle Aspekte; Fragen der Priorisierung von Politikfeldern und -zielen spielen ebenso eine Rolle wie Fragen nach institutionellem Design oder nach Bereichen, in denen Wildwuchs herrscht. Auf dieser Grundlage können vorsichtige Schlussfolgerungen zum strategischen Charakter der weltweiten EU-Außenpolitik gezogen werden.

⁷ Europäische Kommission, *Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union*, Luxemburg 2007, S. 28, <<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/de.pdf>>.

»Strategien« ohne klare Prioritäten

Umfang und Reichweite der EU-Außenpolitik haben sich seit der Begründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) Anfang der siebziger Jahre enorm gewandelt und ausgedehnt. Entsprechendes gilt für Aufgabenstellung, Zielsetzung und Instrumentarium dieser Politik. Das hat im letzten Jahrzehnt dazu geführt, dass die Ansprüche – sowohl die eigenen als auch die von außen an die EU herangetragenen – höher geworden sind. Die EU betreibt nicht mehr einfach nur Außenpolitik, sie verfolgt heute in der Mehrzahl der Fälle dabei auch eine »Strategie«. Jedenfalls pflegt die EU die politischen Beziehungen mit ihren wichtigsten internationalen Partnerstaaten und ihren bedeutendsten regionalen Partnern heute entweder im Rahmen sogenannter »strategischer Partnerschaften« oder regional orientierter »Strategien«, wenn man der entsprechenden Rhetorik der Union folgt.

Ob dieses Etikett und der damit zum Ausdruck gebrachte Anspruch einer nach Prioritäten geordneten, interessengeleiteten Politik allerdings immer gerechtfertigt sind und ob die Union in ihrer Außenpolitik einer inflationären Verwendung des Strategie-vokabulars frönt, gilt es zu prüfen. »Strategie« wird im allgemeinen Sprachgebrauch als planvolles Streben nach einem bestimmten längerfristigen Ziel oder als planvolle Verwirklichung eines bestimmten längerfristigen Interesses verstanden. Eine Strategie ist also durch drei Merkmale gekennzeichnet: eine klar bestimmte Zielsetzung, ein bestimmter (längerfristiger) Zeithorizont und planvolles Vorgehen. Implizit oder explizit ist mit jeder Zielsetzung auch ein Interesse verbunden, dem durch die Verwirklichung der strategischen Politik gedient werden soll.

Die häufige Verwendung des Strategie-Vokabulars suggeriert 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 in der Praxis selten klare und langfristige Ziele und Prioritäten erkennen. Zwar werden diese in den Konzepten und Abkommen durchaus benannt, die den je-

weiligen Beziehungen zugrunde liegen, doch fehlt es in der Regel an einem klaren Zeithorizont, an einer Priorisierung der genannten Ziele, an einem effektiven Monitoring der Zielerreichung und einer systematischen Prüfung, ob sich die dabei eingesetzten Instrumente für die genannten Zwecke eignen.

In der Regel sind die »Strategien« auf sehr globale Ziele ausgerichtet wie Frieden und eine auf demokratische Grundwerte gestützte Stabilität, einen auf nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung gegründeten Wohlstand oder die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung globaler Herausforderungen. Sie beschreiben damit eher komplexe und längerfristige Prozesse und legen dar, wie diese Prozesse durch eine Vielfalt von EU- oder gemeinsam mit den regionalen Partnern durchgeführten Maßnahmen unterstützt werden. Lässt sich hinsichtlich der verschiedenen Regionalbeziehungen noch eine große Übereinstimmung der Globalziele feststellen, zeigen sich schon bei den dabei als prioritär eingestuften Politikfeldern erhebliche Divergenzen. In keinem Fall ist dabei eine klare Rangordnung von Zielen und/oder Politikfeldern zu erkennen.⁸

Außerdem zeigt sich häufig, dass zwischen der EU und ihren Partnern in der Regel zwar deklaratorische Übereinstimmung hinsichtlich der Globalziele (Frieden, Wohlstand, Demokratie und Stabilität) herrscht, über Prioritäten, die Wege zur Zielerreichung und daraus resultierende Instrumente aber erhebliche Differenzen bestehen. Beispiele für solche Differenzen sind der Menschenrechtsdialog mit China, dessen weitgehendes Scheitern auch von der Europäischen Kommission eingeräumt wird, die Kontroversen über die Economic Partnership Agreements (EPA) mit afrikanischen Staaten oder über Tempo und Ausmaß der Einführung von *good governance* in einigen Staaten des südlichen Mittelmeerraums.⁹

⁸ Vgl. zum Beispiel EUROMED, European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), *Regional Strategy Paper (2007–2013) and Regional Indicative Programme (2007–2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, März 2007, S. 4–6, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf> (eingesehen am 4.3.2009), und Europäische Kommission, *Regionale Programmierung Asien, Strategiedokument 2007–2013*, 31.5.2007, S. 4, <http://ec.europa.eu/external_relations/asia/rsp/07_13_de.pdf> (eingesehen am 4.3.2009).

⁹ Vgl. dazu im einzelnen: Franco Algieri, »Die China-Politik der EU: Auf dem Weg zum pragmatischen Realismus«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 150–172 (164f); Sven Grimm, »Afrika: Ein Testfall für die Instrumente europäischer Außenpolitik«, in: ebd., S. 44–65 (54–56), und Isabel Schäfer, »Die EU, der Nahe Osten und

Es entsteht der Eindruck, dass die Formulierung klarer Strategien um so schwieriger ist, je stärker die Partnerseite daran beteiligt wird. Eine Beteiligung unterstreicht zwar politisch-symbolisch den partnerschaftlichen Charakter der Beziehungen. Solange aber Interessendifferenzen und Zieldivergenzen zwischen der EU und ihren Partnern fortbestehen, wird die planvolle Implementierung der Strategien erschwert und deren Erfolgswahrscheinlichkeit verringert.

Für die interregionalen Beziehungen kommt hinzu, dass sich die einschlägigen Strategien oft auf die jeweilige Region und deren interne Entwicklung beziehen, weniger auf die Bearbeitung globaler politischer Aufgaben. Das ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass die für deren Bearbeitung notwendige Verabredung gleichgerichteten Vorgehens auf internationaler Ebene schwieriger wird, je größer die Zahl der zu beteiligenden Akteure ist. Doch sollte die EU in jedem Fall darauf achten, dass in ihren Regionalstrategien die Bearbeitung globaler Herausforderungen auf der regionalen Ebene gebührend berücksichtigt wird. So könnte zum Beispiel in den strategischen Beziehungen mit Afrika, Südost- und Ostasien sowie Lateinamerika der Zusammenhang von Entwicklung und Klimapolitik mit größerem Nachdruck betont werden.

Auffallend ist auch, dass das in der ESS so stark akzentuierte Ziel der Förderung des »effektiven Multilateralismus« in den regional orientierten Strategien kaum Erwähnung findet. Derartige klare Bezüge finden sich nur in dem für die EU-Beziehungen zu Afrika relevanten Strategiedokument, fehlen aber in den Dokumenten über die interregionalen Beziehungen mit Lateinamerika, Asien oder dem Mittelmeerraum.¹⁰

Nordafrika: Vom Regionalismus zurück zum Bilateralismus?«, in: ebd., S. 66–93.

¹⁰ Vgl. *The Africa–EU Strategic Partnership. A Joint Africa–EU Strategy*, Lissabon, 8.12.2007, <http://ua-ue.frontend.irislink.com:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/37336a7f95d2-11dd-8816-21f41be19738/EAS2007_joint_strategy_en.pdf?guest=true> (eingesehen am 4.3.2009); Europäische Kommission, *Regionale Programmierung Asien* [wie Fn. 8]; European Council, *Final Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, Brüssel, 17./18.6.2004, <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>> (eingesehen am 5.3.2009); European Commission, *A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*, COM (2005) 636 final, Luxemburg 2006, <http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com05_636_en.pdf> (eingesehen am 4.3.2009).

Komplexität und Unübersichtlichkeit

Die Entwicklung planvoller Strategien wird auch dadurch erschwert, dass die »strategischen Partnerschaften« und interregionalen Beziehungen der EU von institutioneller Komplexität und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet sind. Weder der institutionelle Apparat der EU, in dessen Rahmen verschiedene Brüsseler und nationalstaatliche Akteure (einschließlich der oft auch ziemlich komplexen Außenpolitikstrukturen der Mitgliedstaaten) miteinander verknüpft sind, noch der in den verschiedenen interregionalen Beziehungsgeflechten praktizierte Policy-Mix erwecken den Eindruck einer strategischen Planung, die klaren Prioritäten folgt.

Gemeinsame Ziele werden nicht erreicht, weil es zwischen der EU und ihrem jeweiligen Partner Interessenkonflikte gibt und weil innerhalb der EU Einflusskonkurrenz zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und inter-institutionelle Spannungen herrschen, die häufig nicht widerspruchsfrei aufgelöst werden können. Das gilt zum Beispiel für die Beziehungen zu den Staaten der Euro-Mediterranen Partnerschaft (»Barcelona-Prozess«): Die EU hat mit ihrem Versuch, unter den arabischen Anrainerstaaten des südlichen Mittelmeeres Schritte zu einer horizontalen Handels- und Wirtschaftsintegration zu initiieren oder Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung im Rahmen des Politischen Dialogs mit ihnen zu thematisieren, nur minimale Fortschritte erzielen können, weil zum einen die Vertrauensgrundlage zwischen den Partnerstaaten nicht sonderlich tragfähig ist und zum anderen einzelne EU-Staaten (Frankreich, Italien, Spanien) in ihren wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu verschiedenen Partnern (Marokko, Algerien, Tunesien) miteinander konkurrieren. Ebenso erschweren der arabisch-israelische Konflikt und die unterschiedlich akzentuierten Beziehungen der individuellen EU-Staaten zu den Konfliktparteien (zum Beispiel deutsche Sonderrolle gegenüber Israel oder französische Tendenz zu einer »araberfreundlichen« Politik) die Etablierung eines nachhaltigen und umfassenden politischen Dialogs über die Verbesserung der sicherheitspolitischen Stabilität in der Region, der nicht zuletzt Fragen regionaler Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zu umfassen hätte.¹¹

¹¹ Vgl. im einzelnen Schäfer, »Die EU, der Nahe Osten und Nordafrika« [wie Fn. 9].

Mit Blick auf Lateinamerika wurde festgestellt, dass »die Rivalität zwischen den beiden Regionalmächten Brasilien und Mexiko, der Einfluss der USA und ideologische Differenzen zwischen den einzelnen Ländern [...] einen lateinamerikanischen Konsens immer wieder verhindert« hätten. Einen entsprechend erratischen und wenig strukturierten Eindruck machen die bisherigen interregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika.¹²

Leitlinien für Handeln sind zwar willkommene Orientierungsmarken und nicht immer ohne Wirkung, doch müssen sie ständig an sich verändernde politische Konstellationen angepasst werden, 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 verkürzt die Lebensdauer der Strategien mitunter auf wenige Jahre oder erfordert deren häufige Modifizierung und Fortschreibung.

Dabei können dann alte Interessendivergenzen in neuem Gewand ausgetragen werden oder aufgrund der veränderten Akteurs- oder Politikkonstellationen neue Bruchstellen entstehen. Ein Beispiel für den ersten Fall ist die regelmäßig wiederkehrende Auseinandersetzung zwischen der EU und weniger entwickelten Partnerstaaten – sei es in Nordafrika, in der AKP-Region¹³ oder in Lateinamerika – über das Ausmaß des ihnen seitens der Union und ihrer Mitglieder zu gewährenden Marktzugangs für ihre wesentlichen Exportprodukte. Die Verhandlungen über die Abkommen von Jaunde und Lomé mit den AKP-Staaten,¹⁴ die im Rahmen der sogenannten »globalen« Mittelmeerpolitik der 1970er Jahre abgeschlossenen Abkommen¹⁵ oder die seit 2000 laufenden Verhandlungen über ein Abkommen mit dem Mercosur¹⁶ sind durch diese interregionalen Interessendifferenzen gekennzeichnet.

Je mehr Politikbereiche die Kooperationsbeziehungen zwischen der EU (respektive ihren Mitgliedstaaten) und einer Region bzw. Regionalorganisation

¹² Vgl. dazu Susanne Grätius, »Lateinamerika: Fragmentierter Dialog, Bilateralisierung und Partnerschaft ohne Strategie«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 29–43, Zitat S. 33.

¹³ Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten – meistens ehemalige französische und britische Kolonien.

¹⁴ Hella Gerth-Wellmann, *Das AKP-EWG-Abkommen von Lomé. Bilanz und Perspektiven*, München 1979.

¹⁵ Vgl. Rolf Regul (Hg.), *Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer*, Baden-Baden 1977.

¹⁶ Vgl. Grätius, »Lateinamerika« [wie Fn. 12], S. 34f.

umfassen und je politisch umstrittener diese sind, desto größer ist der Abstimmungsbedarf in der EU und desto schwerer fällt die Entwicklung planvoller, über einen längeren Zeitraum zu verfolgender Strategien. Das wiederum fördert den Eindruck von der EU als eines ineffektiven außenpolitischen Akteurs.

Kontinuität und Pfadabhängigkeit

Alle interregionalen und bilateralen Beziehungen der EU, für die es im Rahmen der früheren EPZ noch keine Strategien gab, bestehen teilweise schon seit Jahrzehnten. So reichen die Anfänge der heutigen Afrikastrategie auf die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zurück, und auch die Beziehungen zu Lateinamerika oder Ostasien haben ihre Ursprünge in den frühen 1980er bzw. 1970er Jahren. Sie waren in der Regel zunächst stark von den Wirtschaftsbeziehungen und -interessen sowie von der Entwicklungspolitik geprägt, zu denen sich im Laufe der Zeit weitere Themenkomplexe hinzugesellten, insbesondere ein »politischer Dialog«.

Deshalb weisen die Politiken, die im Kontext der heutigen »strategischen« Beziehungen verfolgt werden, trotz aller zwischenzeitlich vollzogenen Anpassungen an die politischen Entwicklungen im Kern ein hohes Maß an Kontinuität auf. Desgleichen bleiben organisatorische wie institutionelle Zuständigkeiten auch trotz der Einführung umfassender Strategien oft in der Form erhalten, wie sie sich über die Jahrzehnte herausgebildet haben. In den meisten dieser Beziehungsfelder wirkt eine starke interne und externe Pfadabhängigkeit. Generell gilt insofern die auf die interregionalen Beziehungen zu Afrika gemünzte Feststellung: »Altes bleibt bestehen und wird nur langsam reformiert, während Neues parallel entsteht.«¹⁷

Altes wird dabei keineswegs immer planmäßig und effizient mit Neuem verbunden. »Strategien« und »strategische Partnerschaften« dienen häufig nur der nachträglichen Bündelung existierender Politiken. Selten geben sie neue Impulse oder Leitlinien, die über die bestehende Kooperation hinausweisen. 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 der Beziehungen zu den Staaten des Raumes

17 Grimm, »Afrika« [wie Fn. 9], S. 47.

weitgehend unverändert geblieben. Seit mehr als dreißig Jahren ist allerdings auch die Erfolgsbilanz dieser interregionalen Beziehungen relativ bescheiden.¹⁸ Fundamentale Veränderungen bei den eingesetzten politischen Instrumenten haben nicht stattgefunden. Anpassungen und Ergänzungen erfolgten als Reaktion auf internationale Entwicklungen, vor allem auf den zunehmenden Migrationsdruck und die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001.

Im Rahmen einer »gemeinsamen Aktion«, eines Instruments der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), war den Beziehungen zu den Mittelmeerstaaten eine besondere politische Bedeutung zuerkannt worden. Auch die bescheidenen Mittel der ESVP kommen in der Region zum Einsatz. Doch kann von einer umfassend konzipierten Verzahnung der verschiedenen Instrumente der EU-Außenpolitik gegenüber dem Mittelmeerraum – von der GASP über die ESVP bis hin zur Europäischen Nachbarschaftspolitik – nach wie vor kaum die Rede sein. Erhebliche Interessenkonflikte sowohl innerhalb der Gruppe der Partnerstaaten als auch im Verhältnis einiger Partnerstaaten zur EU erschweren eine kohärente und effektive Politik. Exemplarisch sind hier die Gegensätze zwischen den Maghreb-Staaten, der Konflikt Israels mit allen arabischen Ländern oder die Differenzen zwischen den EU-Mitgliedern über den Umgang mit Israel. Ähnliche Befunde ergeben sich mit Blick auf die interregionalen Beziehungen zu Lateinamerika oder die »strategischen Partnerschaften« mit China oder Indien.¹⁹

Generell gilt also: Je älter und verdichteter die handels- und entwicklungspolitische Kooperationsbeziehung zwischen der EU (respektive ihrer Mitgliedstaaten) und ihrem Partner ist, desto schwerer ist es für die EU-27, der bestehenden Beziehung eine qualitativ neue politische Ausrichtung zu geben.

18 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.

19 Vgl. Algieri, »Die China-Politik der EU« [wie Fn. 9], und Christian Wagner, »Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 115–127.

»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 erachteten Drittländern konstatieren. Diese Partnerschaften scheinen vor allem eine Reaktion auf den internationalen Terrorismus und das Aufkommen neuer »Führungsmächte«²⁰ in verschiedenen Teilen der Welt zu sein.²¹ Neue Partnerschaften sollen insofern dem Umstand Rechnung tragen, dass tragfähige multilaterale Lösungen nicht ohne eine angemessene Berücksichtigung der Interessen sämtlicher international relevanter Akteure gefunden werden können. Es geht nur mit den neuen Führungsmächten, nicht ohne sie, gegen sie oder um sie herum.

Doch bleibt oft unklar, was die EU konkret und auf welche Weise mit welchem Partner in der globalen Ordnungsbildung erreichen will. Besonders deutlich wurde dies im Fall der jüngsten, in der ESS noch gar nicht erwähnten »strategischen Partnerschaft« mit Brasilien, deren Konstituierung beschlossen wurde, bevor Klarheit über die Inhalte geschaffen war.²²

Aber auch generell kann das Etikett der »strategischen Partnerschaft« als Indiz dafür gewertet werden, dass die EU die so etikettierten bilateralen Beziehungen nutzen will, um in der Zusammenarbeit mit dem Partner ihre globalen Interessen geltend zu machen, ohne dass in jedem Fall wirklich offenkundig würde, was angestrebt wird. Die Beispiele Japan und Kanada zeigen, dass nicht einmal aus einer weitgehenden Übereinstimmung von Werten und Interessen zwangsläufig eine gemeinsame strategische Politik folgen muss, wenn beim Partner oder gar auf beiden Seiten der politische Wille zu einer solchen Politik kaum ausgeprägt ist.²³ Im Falle Chinas oder Indiens

verhindern fundamentale Unterschiede im außen- und weltpolitischen Grundverständnis das Erreichen strategischer Ziele der EU.²⁴ Die EU deklariert in den einschlägigen Dokumenten, das Ziel eines »effektiven Multilateralismus« anzustreben, um die durch die Vereinten Nationen und ihr Organisationsgeflecht geprägte internationale Ordnung zu stärken. China und Indien hingegen haben ein eher pragmatisches Verständnis vom Multilateralismus. Danach ist es vor allem dessen Sinn und Zweck, die jeweiligen nationalen Interessen dieser Staaten durch eine Aufwertung ihres internationalen Status besser verwirklichen zu können.

Dass durch einen intensiven politischen Dialog, dem Kernelement jeder »strategischen Partnerschaft«, die bestehenden Differenzen in jedem Fall beseitigt oder die jeweiligen globalen Ordnungsvorstellungen harmonisiert werden können, darf bezweifelt werden. Allerdings sind politische Dialoge noch relativ junge Bestandteile der EU-Außenpolitik, so dass ein endgültiges Urteil über ihre Rolle bei der Umsetzung einer globalen ordnungspolitischen Strategie der EU erst nach geraumer Zeit möglich sein wird. Doch ist das bloße Vorhandensein eines »politischen Dialogs« definitiv nicht ausreichend, um eine Beziehung als »strategisch« zu charakterisieren.

Partnervielfalt in unklaren Hierarchien

Auf eine Strategie gegründete interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften« der EU folgen keinem eindeutigen Muster. Weder ist klar, wer die eigentlichen Adressaten der verschiedenen regionalen Strategien sind noch in welchem Verhältnis interregionale Beziehungen und »strategische Partnerschaften« zueinander stehen. Die Gruppe der interregionalen Partner weist eine erhebliche Heterogenität auf. Selbst wenn die Regionalorganisationen ähnliche Ansprüche und Ziele für ihre Region verfolgen wie die EU für Europa, gibt es zwischen ihnen jeweils markante Unterschiede.

Das zeigen die Beispiele Asean, Afrikanische Union oder Mercosur recht deutlich. Die Asean kommt in ihrem intergouvernementalen pragmatischen Bemühen um regionale Integration schrittweise voran und

zwischen der EU und Kanada: Eine »strategische Partnerschaft mit Entwicklungspotential?«, in: ebd., S. 173–189.

²⁴ Vgl. Wagner, »Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union« [wie Fn. 19], und Algeri, »Die China-Politik der EU« [wie Fn. 9].

²⁰ Vgl. Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2008 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Reihe *Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 62).

²¹ Bernhard Zepter, »Strukturen, Akteure und Inhalt der EU-Außenpolitik«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 17–25.

²² Günther Maihold, »Strategische Partnerschaft« und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 190–208.

²³ Vgl. Dirk Nabers, »Ohne Probleme, ohne Substanz? Die »strategische Partnerschaft« zwischen der EU und Japan«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 128–149, und Anthony Seaboyer, »Die Beziehungen

hat mittlerweile den Übergang von der primär wirtschaftlichen Orientierung zur politischen Zusammenarbeit erfolgreich vollzogen. Ihre Mitglieder konnten sich sogar, bei Wahrung des nationalen Souveränitätsprinzips, auf sicherheitspolitische Prinzipien mit regionalem Bezug verständigen, wenngleich deren praktische Umsetzung noch erheblich zu wünschen übrig lässt.²⁵

Die Afrikanische Union, die in unverkennbarer Anlehnung an die EU und mit deren tatkräftiger Unterstützung konzipiert und aufgebaut wurde, verfolgt eine wirtschaftlich und politisch ordnungsbildende Agenda für ganz Afrika. Doch ist ihre Reichweite aufgrund divergierender Interessen der Mitgliedstaaten und der Tatsache begrenzt, dass eine Vielzahl von innerafrikanischen Regionalorganisationen existiert. Ihr Anspruch, zu Frieden und Stabilität auf dem Kontinent beizutragen, ist ambitioniert, die Bilanz entsprechender Bemühungen bisher jedoch eher bescheiden.²⁶

Der Mercosur, der eine wirtschaftliche und politische Agenda für Südamerika verfolgt, konnte zwar ein adäquates institutionelles Gerüst errichten, doch hapert es bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen. Auch die wechselseitige Assoziierung der jeweiligen Mitgliedstaaten von Andengemeinschaft und Mercosur hat den südamerikanischen Integrationsprozess bisher nicht voranbringen können. In jüngster Zeit werden diese Bemühungen zudem dadurch erschwert, dass in der Region kein gemeinsamer Nenner zwischen links-populistischen, gemäßigt sozialdemokratischen und konservativen Staaten mehr zu erzielen ist. Sowohl die internen ideologischen Differenzen als auch regionalpolitische Dominanzkonflikte, die insbesondere zwischen Brasilien, Venezuela und Argentinien latent vorhanden sind, werden eher verstärkt.²⁷

Im Falle Lateinamerikas kommt hinzu, dass der Raum, auf den sich die strategische interregionale

Beziehung der EU richtet, mit insgesamt neun Partnerorganisationen außerordentlich heterogen strukturiert ist. Im Rahmen der Mittelmeerunion steht der Union statt einer Regionalorganisation 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 und ob nicht eher eine besondere Form des Multilateralismus vorliegt, ist eine zu klärende Frage.

Ganz offensichtlich spielt also der Grad institutioneller Organisation in der Partnerregion keine besondere Rolle für die Entscheidung der EU, ob sie ihre Politik gegenüber dieser Region auf eine »Strategie« gründet. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die verschiedenen »Strategien« nur ein geographisches Etikett tragen (*Afrikastrategie*, *Asienstrategie*). Es bleibt weitgehend unklar, ob es der EU wirklich um Beziehungen zu geographisch definierten Regionen geht oder ob die Etikettierung nur die Unsicherheit der Union überdecken soll, die in der Region keine eindeutige Partnerwahl zu treffen vermag. Ob die Bündelung verschiedener Regionalorganisationen in einer Regionalstrategie mehr sein soll als die Addition bestehender Beziehungen unter einem überwölbenden Schirm und inwiefern es strategisch definierte Prioritäten bei der Partnerwahl in geographischen Regionen gibt, wird ebenfalls nicht ersichtlich.

Das trifft im gleichen Maße 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 eventuell gleichberechtigt? Die Frage, welche Bedeutung die Sonderbeziehung zu Brasilien im Kontext der interregionalen strategischen Beziehungen zu Lateinamerika hat,²⁸ verweist auf ein keineswegs simples Problem: Signalisiert die EU mit dieser Sonderbeziehung, dass sie Brasiliens regionale Vormachtambitionen unterstützt, oder zielt die Lateinamerikapolitik der Union doch eher auf die Entwicklung regionaler Organisationen als handlungsfähige Akteure im globalen Rahmen? Und auch mit Blick auf Asien wird nicht deutlich, ob und wie sich die angestrebten oder existierenden »strategischen

²⁵ Vgl. Noel M. Morada, »Asean at 40: Prospects for Community Building in South East Asia«, in: *Asia-Pacific Review*, 15 (2008) 1, S. 36–55, und Simon Sheldon, »Asean and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community«, in: *Contemporary South East Asia*, 30 (2008) 2, S. 264–292.

²⁶ Vgl. Grimm, »Afrika« [wie Fn. 9], S. 59–63.

²⁷ Vgl. Gratius, »Lateinamerika« [wie Fn. 12], S. 32–36; Jörg Husar/Günter Maihold, *Neue Prioritäten im Mercosur. Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen für das südamerikanische Integrationsbündnis*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Aktuell 36/2006), und Heinz G. Preusse/Karsten M. Schlageter, »Perspectives of Mercosur«, in: *Lateinamerika Analysen*, (2007) 18, S. 31–56.

²⁸ Maihold, »Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU« [wie Fn. 22].

Partnerschaften« mit China, Japan und Indien in die Asienstrategie einordnen, zumal alle drei Staaten durchaus unterschiedliche Vorstellungen von der regionalen Ordnung im asiatischen Raum haben.

Insgesamt entsteht eher das Bild eines Flickenteppichs interregionaler und bilateraler Beziehungen, die je nach Thematik und politischer Konjunktur genutzt werden, um bestimmte Ziele zu erreichen. Zwar kann sicher nicht ein *One-size-fits-all*-Ansatz empfohlen werden, doch sollte für den Beobachter, mehr noch aber für die jeweiligen Partner erkennbar werden, nach welchen politischen und institutionellen Prioritäten die EU ihre Beziehungen zu den jeweiligen komplex strukturierten Regionen ordnet. Gegenwärtig ist eine nach politischen Kriterien gegliederte Ordnung im internationalen Beziehungsgeflecht der EU, von der angesichts der häufigen Bemühung des Strategie-Vokabulars eigentlich auszugehen wäre, jedenfalls nicht zu erkennen.

»What is the nature of the beast?«

Angesichts der empirischen Befunde über den Zustand der »strategischen Partnerschaften« und interregionalen Beziehungen lässt sich resümieren, dass der Anspruch der EU, eine strategische Außenpolitik zu betreiben, allenfalls auf der rhetorischen Ebene gedeckt ist. Die Befunde geben keine klaren Anhaltspunkte für eine europäische Außenpolitik, die von einer übergreifenden Strategie angeleitet wäre. Löst man sich von der Empirie und wendet sich der theoretischen Debatte zu, findet man mindestens drei Modelle oder Leitbilder, die für sich beanspruchen, das außenpolitische Handeln der EU beschreiben zu können. Alle drei bieten Antworten insbesondere auf zwei Fragen an: Welche Rolle nimmt die EU in ihrer Außenpolitik wahr und inwiefern ist sie als Akteur ganz eigenständiger Art (*sui generis*) zu betrachten? Kurzum: »What is the nature of the beast?«²⁹ 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 gemeinwohlorientierten Normen und Werten leiten und beteiligt sich an der Produktion globaler Güter? Ist die EU nur ein erweiterter Handlungsrahmen für die jeweilige Außenpolitik ihrer 27 Mitgliedstaaten, oder gibt es bzw. entwickelt sich eine eigenständige außenpolitische Handlungsfähigkeit jenseits der Mitgliedstaaten?³⁰

29 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.

30 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*, Oslo: ARENA – Centre for European Studies at the University of Oslo, September 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).

Ein grundsätzliches Problem jeder theoriegeleiteten Analyse der EU-Außenpolitik liegt darin, dass sie es mit einem Policy-Mix zu tun hat, der als solcher Politiken aus allen drei »Pfeilern« des EU-Vertrages umfasst: Entwicklungshilfe, Maßnahmen der GASP und Politiken aus dem Bereich von Justiz und Innerem.³¹ Dieser Mix bringt es wegen der nur unvollkommen ausgeprägten horizontalen Kohärenz zwischen den Brüsseler Institutionen mit sich, dass immer wieder Reibungsverluste, Inkohärenzen und Widersprüchlichkeiten auftreten. Keines der drei Modelle beansprucht daher, die Realität in all ihren widersprüchlichen Facetten abbilden zu können; sie bescheiden sich vielmehr damit, lediglich einen allgemeinen Rahmen für dominante Politikmuster zu formulieren.

Die EU als Zivilmacht

Die Idee der EU als einer Zivilmacht beruhte ursprünglich auf der Vorstellung, dass transnationale Interdependenzen zunehmen und dass im Zuge der freiwilligen Übertragung nationaler Souveränitäten auf supranationale Institutionen aus der EG ein Zentrum ziviler Macht im internationalen System geworden sei.³² Das Konzept der Zivilmacht wird heute im Anschluss an Maull und Kriste entweder als Beschreibung eines empirischen Zustands oder als normatives Konzept verwandt. In beiden Fällen ist nicht der Besitz oder Nicht-Besitz von Waffen oder deren Verwendung das entscheidende Kriterium für das Vorhandensein ziviler Macht, sondern die Ausrichtung des außen- und sicherheitspolitischen Handelns an bestimmten inhaltlichen Kriterien.³³ Jünemann und Schörnig zu-

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

32 Duchêne, »Die Rolle Europas im Weltsystem« [wie Fn. 3].

33 Hanns Maull, »Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik«, in: Dieter Senghaas (Hg.), *Frieden machen*, Frankfurt a.M. 1997, S. 63–76; Stelios Stavridis/Justin Hutchence, »The Foreign Policy of a Civilian Power. The EU in the Mediterranean«, in: Stefania Panebianco (Hg.), *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, London 2002,

folge gehören zu diesen Kriterien der bewusste Verzicht auf die Methoden klassischer Machtpolitik, die aktive Förderung der Zivilisierung zwischenstaatlicher Beziehungen, die Vernetzung und Verregelung des internationalen Systems mittels internationaler Regime und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten.³⁴ Zivilmächte verhalten sich allerdings nicht notwendigerweise selbstlos, sondern verfolgen, genau wie andere Staaten, eigene Interessen und streben danach, sie mittels Einflussnahme international durchzusetzen. Tewes zufolge geht es »bei der Zivilmacht [...] darum, Einfluss auszuüben. Ihr Zweck ist die Zivilisierung des internationalen Umfelds. Und dies bedeutet, dass [...] der Gebrauch militärischer Gewalt gezähmt ist, um Rechtsstaatlichkeit, Wohlstand und rechtmäßiges Regieren zu gewährleisten.«³⁵ Um zu begründen, dass die EU den Charakter einer Zivilmacht hat, wird häufig auch auf die sogenannte Innen-Außen-Analogie verwiesen. Dieser Analogie zufolge wollen nicht nur Staaten, sondern auch Staatenverbünde wie die EU »ihre internationale Umwelt nach denselben Werten und Prinzipien geordnet sehen [...] wie ihr eigenes politisches und gesellschaftliches System.«³⁶ Ordnungs- und Wertvorstellungen wie ökonomische Liberalisierung, Verrechtlichung und Rechtsstaatlichkeit sowie Demokratie und Menschenrechte bilden deshalb wesentliche Eckpfeiler der weltweiten EU-Außenbeziehungen.

Nun hat die EU in den letzten Jahren des öfteren im Rahmen von ESVP-Missionen in verschiedenen Regionen der Welt Truppen eingesetzt. Bei der Analyse der »strategischen Partnerschaften« und interregionalen Beziehungen lässt sich jedoch feststellen, dass diese Einsätze durchaus mit dem skizzierten Zivilmacht-

verständnis vereinbar sind. So können der Einsatz von EU-Kampfgruppen zur Unterstützung afrikanischer Friedensbemühungen (wie im Kongo bereits zweimal geschehen – in der Provinz Ituri 2003 und im Verlauf der Wahlen 2006) und die Unterstützung von Reformen im Sicherheitssektor verschiedener Staaten als wichtige Post-Konflikt-Aufgabe der EU-Afrika-Kooperation angesehen werden.³⁷ Und im asiatischen Raum diente die Aceh Monitoring Mission (AMM) allein dazu, die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der Bewegung für ein freies Aceh (GAM) und der indonesischen Regierung zu beobachten.³⁸ In Bezug auf Lateinamerika, einen Kontinent, der seit gut fünfzig Jahren mit schwankendem Enthusiasmus integrationspolitische Bemühungen zeigt, genügt die EU sogar einer strengen Zivilmacht-Definition, wie sie von Alexander Lofthouse und David Long vertreten wird.³⁹ Hier hat die EU noch nie militärische Mittel angewandt.

In den sicherheitspolitischen Brennpunkten Asiens – Südostasien, die koreanische Halbinsel und die Taiwan-Straße – bescheiden sich die Europäer ebenfalls mit dem Part eines bloßen Beobachters, der weder in der Lage noch willens ist, die Agenda der Konfliktparteien zu beeinflussen. In dieser Region erklärt sich der zivile Charakter der EU-Außenpolitik allerdings im Wesentlichen aus ihrer machtpolitischen Schwäche.⁴⁰ Abgesehen davon, dass sich die Mitgliedstaaten der EU bislang noch nicht einmal auf ein koordiniertes Vorgehen in der Frage der Aufhebung des seit 1989 gegen China verhängten Waffenembargos einigen konnten, verfügt die EU auch gar nicht über die Mittel, um militärisch vor Ort präsent zu sein.

Die Grenzen der Handlungsfähigkeit europäischer Zivilmacht wurden auch etwa in der europäischen Reaktion auf das indisch-amerikanische Abkommen über die zivile Nutzung der Kernenergie vom März 2006 deutlich.⁴¹ Frankreich und Großbritannien erhoffen sich von der indischen Ablehnung des Atomwaffensperrvertrags (auch Nichtverbreitungsvertrag, NVV) einen leichteren Zugang zum Energiemarkt auf

S. 61–74; Knut Kirste/Hanns W. Maull, »Zivilmacht und Rohlentheorie«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (1996) 2, S. 283–312.

³⁴ Vgl. Annette Jünemann/Niklas Schörnig, *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der »Zivilmacht Europa« Ein Widerspruch in sich?*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2002 (HSFK-Report 13/2002).

³⁵ »[c]ivilian Power [is ...] about exerting influence. Its objective is the civilisation of the international environment, which means that [...] the use of military force is tamed in order to guarantee the rule of law, prosperity and legitimate governance« (Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging Nato and the European Union*, Chippenham, Wiltshire 2002, S. 11).

³⁶ Gabriele Kittel u.a., »Staatenmerkmale und Außenpolitik: Untersuchungsdesign und Hypothesen«, in: Volker Rittberger (Hg.), *Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beispiel zur vergleichenden Außenpolitikforschung*, Berlin 1995, S. 53–82.

³⁷ Grimm, »Afrika« [wie Fn. 9], S. 49.

³⁸ Sebastian Bersick, »Die EU und Ostasien«, in: Bendiek/Kramer (Hg.), *Globale Außenpolitik der EU* [wie Fn. 2], S. 94–111.

³⁹ 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.

⁴⁰ Algeri, »Die China-Politik der EU« [wie Fn. 9], S. 171.

⁴¹ Wagner, »Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union« [wie Fn. 19], S. 120.

dem Subkontinent. Im Unterschied dazu standen andere europäische Staaten, vor allem die Niederlande und die skandinavischen Länder, dem Vertrag zwischen Indien und den USA zunächst skeptisch gegenüber, da sie als dessen Folge eine Aufweichung des NVV befürchteten. Die Nuklearkooperation einzelner Mitgliedstaaten mit Indien ist ein markantes Beispiel dafür, wie schwer es ist, eine koordinierte und gemeinsamen Werten verpflichtete europäische Außenpolitik zu führen. Die Zusammenarbeit der europäischen Mitgliedstaaten in der EU bleibt wie in diesem Fall oft der Verfolgung nationaler Interessen untergeordnet.

Als »Zivilmächte« haben sich sowohl die EU wie auch Japan die Zähmung 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 globaler Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben. In all diesen Bereichen ist die europäische Asienpolitik indes noch immer unterentwickelt.⁴² Dies zeigt, dass die Kooperation zwischen sogenannten Zivilmächten nicht reibungsloser funktioniert als zwischen »normalen« Mächten und dass »strategische Partnerschaften« keineswegs bedeuten, dass es keine Konflikte gäbe.

Kanada kündigte beispielsweise an, sein Truppenkontingent in Afghanistan vollständig zurückzuziehen, wenn sich die europäischen Partner nicht stärker an Missionen im Süden Afghanistan beteiligten. Für die Bereiche Internationale Sicherheit und Multilateralismus wurde in der EU-Canada Partnership Agenda vom März 2004 allerdings immerhin vereinbart, verstärkt Ansätze zur gemeinsamen Lösung internationaler Probleme zu entwickeln und die Zusammenarbeit bei Terrorismusbekämpfung, Nonproliferation und Armutsbekämpfung auszubauen.⁴³ Konkrete Vorhaben, die in Form gemeinsamer Projekte 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. Erste gemeinsame Einsätze fanden bereits in Bosnien und im Kongo statt.

⁴² Nabers, »Die ›strategische Partnerschaft‹ zwischen der EU und Japan« [wie Fn. 23].

⁴³ Seaboyer, »Die Beziehungen zwischen der EU und Kanada« [wie Fn. 23].

Die EU als normative Macht

Seit einigen Jahren wird in der Forschung die These vertreten, dass die EU als eine »normative Macht« zu betrachten sei, die das Modell ihrer eigenen Integration auf die Welt jenseits ihrer Grenzen zu übertragen versuche.⁴⁴ Ian Manners betont, dass die Besonderheit dieses Konzepts darin liege, dass es den Fokus auf den ideellen Einfluss der EU als Repräsentantin normativer Macht im Sinne des Völkerrechts richte.⁴⁵ Die EU sei aufgrund ihrer Entwicklung, ihrer aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen zusammengesetzten Hybridstruktur sowie aufgrund ihres kumulativen, auf Verträge gestützten Regelwerks praktisch zur Normativität prädisponiert und könne insofern gar nicht anders, als ihre Werte und Normen zugunsten des internationalen Systems weiterzubreiten.⁴⁶ 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 dominanten Handlungsmodus globaler Ordnungspolitik zu verbessern.⁴⁷ Das würde bedeuten, dass die EU als eine »force for goodness in the international society« zu verstehen sei.⁴⁸

Die empirischen Evidenzen sind allerdings auch hier im besten Falle uneindeutig. Gute Regierungsführung ist in den europäischen Beziehungen zu Afrika ein bedeutendes, keineswegs neues Thema.⁴⁹ Schrittweise wurde das im Jahr 1975 geschlossene und alle fünf Jahre erneuerte Lomé-Abkommen in den achtziger Jahren um grundlegende Klauseln ergänzt, die die Respektierung der Menschenrechte, demokratische Verfahren und Rechtsstaatlichkeit betreffen. Verstöße gegen diese Grundsätze konnten dazu führen, dass die Zusammenarbeit ausgesetzt wurde. Allerdings setzt die Kommission inzwischen eher auf Belohnungen für gute Regierungsführung, wie in der Afrikastrategie der EU von 2005 festgelegt wurde. Von

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Ian Manners, »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258 (238).

⁴⁶ Ebd., S. 242.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Sjursen, »Doing Good« in the World? [wie Fn. 30], S. 11.

⁴⁹ Grimm, »Afrika« [wie Fn. 9].

besonderem Interesse im Zusammenhang mit Positivmaßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung ist der African Peer Review Mechanism (APRM). Die wohl weitestgehende Unterstützung erhält der APRM gegenwärtig von der Europäischen Union. Erklärtes Ziel der Union ist es, die Ergebnisse der APRM-Berichte zur Grundlage für sogenannte *Governance*-Profile der Partnerländer zu machen. Diese Profile sollen wiederum als Maßstab dienen, um Sondermittel für gute Regierungsführung zu vergeben.⁵⁰

In den Beziehungen zu Lateinamerika spiegelt sich die Nutzung der Begriffe Demokratie, Menschenrechte und Integration in der politischen Rhetorik bislang noch nicht wider.⁵¹ Weder auf kultureller, politischer, sozialer noch wirtschaftlicher Ebene funktioniert zwischen der EU und Lateinamerika so etwas wie eine »strategische Partnerschaft«, die auf gemeinsamen Normen gründet und in der sich die Beziehungen zwischen beiden Regionen vertiefen. Im Gegenteil: Die Region steht heute beispielhaft für das Scheitern der von der EU propagierten außenpolitischen Doktrin des Interregionalismus, des Gruppendialogs zwischen zwei Regionen.

Während die EU und Lateinamerika den Anspruch einer wertebezogenen Kooperation zumindest artikulieren, wird dies in anderen Regional Kooperationen gar nicht erst versucht. Die EU-Asien-Beziehungen etwa basieren im Rahmen des Asem-Prozesses auf Handlungsvorgaben, die rechtlich nicht bindend sind.⁵² Prinzipien der Zusammenarbeit sind Freiwilligkeit und Gleichheit, Informalität und Themenoffenheit, Nichtinstitutionalisierung und das Konsensverfahren.

Die Übertragung europäischer Normen auf andere politische Systeme stößt insbesondere bei ökonomisch und politisch gleichberechtigten Drittstaaten schnell an Grenzen. Die beschränkte 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 Quali-

tät der Partnerschaft größer geworden sind –, werden immer weniger erfüllt.«⁵³ Die EU-China-Beziehungen illustrieren damit exemplarisch den inneren Widerspruch der EU, einerseits Normen und Werte in ihrer Außenpolitik zu propagieren, andererseits aber nicht auf die Einigkeit unter den Mitgliedstaaten zurückgreifen zu können, die bei der Normdurchsetzung nötig ist.⁵⁴

Grenzen des Transfers von EU-Normen werden auch in der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) deutlich. Die Zielvorstellung der Demokratisierung steht im Widerspruch zu dem Ziel der Bewahrung politischer und wirtschaftlicher Stabilität, die angesichts einer alarmierenden demographischen Entwicklung, verbreitetem Analphabetismus und hoher Jugendarbeitslosigkeit auch dann schon prekär ist, wenn noch keine Versuche der externen Demokratieförderung unternommen werden. Auch der Widerspruch zwischen dem Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Mittelmeerregion und der gleichzeitig restriktiven Visa- und Asylpolitik gegenüber allen nordafrikanischen Staaten passt kaum in das Konzept einer kohärenten normativen Politik. Festzuhalten bleibt, dass politische Reformen in den autoritären Regimen Nordafrikas und im Nahen Osten nicht und ökonomische Reformen nur in begrenztem Maße angestoßen werden konnten.⁵⁵

Die EU als kollektiver Hegemon

Doch die EU wird nicht nur als Zivilmacht oder »Anwalt des Guten« in der Weltpolitik wahrgenommen. In einer alternativen Sichtweise erscheint die Union als ein »kollektiver Hegemon«, dessen Handeln von Interessen und Machtbestrebungen geleitet wird. Der internationale Werteexport der Union wird in diesem Kontext als Ausdruck einer hegemonialen Identität interpretiert. Die EU wolle ihre Regelwerke und Wertvorstellungen bewusst an Drittstaaten weitergeben. 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.

⁵⁰ Europäische Kommission, *Governance in the European Consensus on Development – Towards a Harmonised Approach within the European Union*, Brüssel, 30.8.2006, COM (2006) 421 final, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2006_421_EN.pdf> (eingesehen am 6.10.2008).

⁵¹ Gratius, »Lateinamerika« [wie Fn. 12], S. 30.

⁵² Vgl. Bersick, »Die EU und Ostasien« [wie Fn. 38].

⁵³ Miguel Santos Neves, zitiert in: Algieri, »Die China-Politik der EU« [wie Fn. 9], S. 165.

⁵⁴ So die Ansicht von Algieri, ebd.

⁵⁵ Schäfer, »Die EU, der Nahe Osten und Nordafrika« [wie Fn. 9], S. 70.

Adrian Hyde-Price beschreibt die EU in diesem Sinne 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 Mitgliedstaaten auszugestalten versucht. Dabei räumt er durchaus ein, dass die EU aufgrund ihres verständigungsorientierten Politikstils eher als »benevolent hegemon« denn als »coercive hegemon« gelten könne.⁵⁶ Entscheidend sei gleichwohl, dass die Durchsetzung der eigenen Interessen die Grundmotivation für außenpolitisches Handeln bilde.

Die Analyse der »strategischen Partnerschaften« und regionalen Beziehungen der EU gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass dies in der praktischen Politik der EU gegenüber den verschiedenen Weltregionen tatsächlich so ist. Und dieser Eindruck verfestigt sich umso mehr, je erfolgreicher einzelne Mitgliedstaaten die Union für ihre jeweiligen nationalen Interessen instrumentalisieren.

Die europäischen Afrika-Beziehungen sind hierfür ein Beispiel. In Spanien, das den hohen Migrationsdruck aus Afrika besonders zu spüren bekommt, herrscht ein verstärktes Interesse an einer europäischen Afrikapolitik, die für ein EU-internes *burden sharing* sorgt. Die Afrikapolitik Deutschlands wiederum kann als Nebenprodukt einer neuen außenpolitischen Verortung der EU bzw. Deutschlands gewertet werden, als Antwort auf die neue energiepolitische Rolle Afrikas. Entgegen der erklärten Absicht, seine Afrikapolitik stärker zu »afrikanisieren« und zu »europäisieren«, setzt Frankreich sogar auf punktuell militärisches Eingreifen im Alleingang unter Verzicht auf europäische Partner, etwa in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik im Jahr 2006. Die Rolle der EU wird dabei von der Regierung in Paris im besten Falle als die eines Wiederaufbauhelfers gesehen.

Der hegemoniale Charakter europäischer Außenpolitik tritt auch in den Lateinamerika-Beziehungen zutage. Europa sieht Lateinamerika, das in der internationalen Einkommenshierarchie zur Mittelklasse gezählt wird, durch die Brille der Entwicklungszusammenarbeit und mit Ausnahme Brasiliens, Chiles und Mexikos nicht als gleichberechtigten Partner. In der Tat ist das Gewicht beider Regionen im inter-

nationalen System so unterschiedlich wie ihr jeweiliger Anteil am globalen Handel: Etwa ein Viertel des weltweiten Güterausstauschs 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. Lateinamerika gibt dagegen nur selten politische Impulse und hat seit dem ersten biregionalen Gipfeltreffen 1999 in Rio de Janeiro keine gemeinsamen Vorschläge mehr initiiert.

Die interregionale Zusammenarbeit im Asem-Kontext ist im Wesentlichen ebenfalls auf die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen gerichtet. Angesichts der wachsenden Handelsverflechtungen zwischen der EU und Asean erteilte der Rat im April 2007 ein Mandat, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit ausgewählten Asean-Staaten sowie mit Indien und der Republik Korea aufzunehmen. Ziel sei es, die externe Wettbewerbsfähigkeit und die Bedingungen für den Zugang der europäischen Industrie zu diesen wichtigen Märkten gegenüber globalen Wettbewerbern zu verbessern. Eine politische Zusammenarbeit ist demgegenüber nur wenig entwickelt und erschöpft sich in der Absichtserklärung, die bilateralen Dialoge mit China, Japan, der Republik Korea und einzelnen Asean-Staaten zu intensivieren. Die EU will neben den USA als gewichtiger Akteur auf dem chinesischen Markt bestehen.

Im Sinne hegemonialen Machtstrebens verfolgt die EU die Absicht, dem von ihr propagierten Interregionalismus die Form eines multiplen Bilateralismus zu geben.⁵⁷ Dabei versuchen verschiedene Akteure auf beiden Seiten, ihre spezifischen Interessen zur Geltung zu bringen. Hintergrund des Interesses an Brasilien ist die im energiepolitischen Aktionsprogramm der EU fixierte Zielvorgabe, bis 2020 ein Fünftel des Energiebedarfs aus erneuerbaren Energien und zumindest zehn Prozent aus Biokraftstoffen zu decken. In dieser Perspektive ist das südamerikanische Land als weltweit größter Ethanol-Exporteur ein attraktiver Partner. Abgesehen vom Energiesektor sollen im Rahmen der neuen Partnerschaft auch strukturierte bilaterale Dialoge zur wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit und Regionalentwicklung etabliert werden. Die EU sah sich in dieser Hinsicht zum Handeln gezwungen, da eine Neuorientierung Brasiliens an den USA, aber auch an Russland und China festzustellen war, mit denen das Land in den

⁵⁶ Adrian Hyde-Price, »Normative Power Europe: A Realist Critique«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 2, S. 217–234 (222); vgl. auch ders., »A Tragic Actor? A Realist Perspective on »Ethical Power Europe«, in: *International Affairs*, 84 (2008) 1, S. 49–64.

⁵⁷ Vgl. Maihold, »Die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU« [wie Fn. 22].

letzten Jahren jeweils bilaterale Partnerschaften geschlossen hatte.

Auch in den EU-Indien-Beziehungen sind hegemoniale Bestrebungen der EU erkennbar.⁵⁸ Indien fordert im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vehement den Abbau von Agrarsubventionen und einen verbesserten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten. Die EU ist hierzu aber nicht bereit und fordert ihrerseits eine weitere Liberalisierung der Zölle und einen verbesserten Zugang zum indischen Markt. Die EU-Indien-Beziehungen stehen dabei stellvertretend für die Konfrontation zwischen der EU und Entwicklungs- und Schwellenländern der WTO.⁵⁹ Indien, das gemeinsam mit Brasilien und Südafrika die IBSA-Initiative gestartet hat, ist nach eigenem Selbstverständnis Fürsprecher der Entwicklungsländer, die die handelspolitische und ökonomische Vormachtstellung westlicher Staaten beispielsweise in der WTO in Frage stellen. Die EU und die USA sperren sich jedoch gegen diesen globalpolitischen Revisionismus.

Resümee. Aus der skizzenhaften Gegenüberstellung der wichtigsten Leitbilder für die Außenpolitik der EU mit der Praxis ihrer interregionalen Beziehungen und »strategischen Partnerschaften« wird deutlich, dass jedes der Modelle nur eine Facette der außenpolitischen Identität der EU erfasst, ohne der ganzen Komplexität des Akteurs gerecht zu werden. Die Außenbeziehungen der EU lassen sich keinem Konzept in Reinform zuordnen. Die Zusammenschau der verschiedenen EU-Außenbeziehungen lässt eher auf ein Kontinuum schließen, das die Leitbilder verbindet. Die EU ist demnach ein ambivalenter internationaler Akteur, der sowohl normativ-zivilisatorische als auch hegemoniale Züge aufweist und den Export demokratischer Werte und Normen betreibt. Roy H. Ginsberg stellte bereits vor zwanzig Jahren zutreffend fest, dass sich die EU jeglicher theoretischer Kategorisierung entziehe, weil sie weder föderal noch vollständig integriert, weder souverän noch konföderal bzw. supranational sei, sondern vielmehr Charakteristika sämtlicher dieser Attribute erkennen lasse.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. Wagner, »Die Beziehungen zwischen Indien und der Europäischen Union« [wie Fn. 19].

⁵⁹ 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 (2007) 4, S. 813–832.

⁶⁰ Roy H. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, London 1989.

Anforderungen an die europäische Außenpolitik

Die interregionalen strategiebasierten Beziehungen der EU zu den verschiedenen Teilen der Welt ebenso wie die »strategischen Partnerschaften« zu bestimmten Drittstaaten leiden oft an einer Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen programmatischer Rhetorik und inhaltlicher Substanz.⁶¹ Die Gründe hierfür liegen neben den angesprochenen Schwierigkeiten auf Seiten der Partner in der internen Struktur der EU und werden in der Literatur, die in dieser Studie erwähnt wird, unter dem Stichwort »Kohärenzproblematik im Mehrebenensystem« ausführlich erörtert.

Im Hinblick auf die Problematik der vertikalen Kohärenz im EU-System ist festzuhalten, dass sich die Außenpolitik der EU in ihren Zielen, oft auch in den eingesetzten Mitteln gar nicht so sehr von der Außenpolitik »klassischer« internationaler Akteure wie der größeren Nationalstaaten unterscheidet. Die teilweise selbst in der wissenschaftlichen Literatur anzutreffende Annahme, die EU-Außenpolitik müsse wegen der institutionell-politischen Besonderheit der Union auch eine »besondere« sein, darf mit Fug und Recht als fragwürdig bezeichnet werden. Bei einem genaueren Blick auf die weltweite Außenpolitik der USA, Russlands oder der größeren Mitgliedstaaten der EU lassen sich häufig ebenso wenig klar definierte Strategien hinter dem jeweiligen Handeln ausmachen. Auch dort fehlt es an Kohärenz in den Grundsätzen der Außenpolitik gegenüber verschiedenen Adressaten, klaffen erhebliche Lücken zwischen deklaratorischer und praktizierter Außenpolitik oder zeigen sich massive interne Abstimmungsprobleme in jenen Teilen des Regierungsapparats, die für die Außenpolitik relevant sind. Im Zuge der Überprüfung der Europäischen

Sicherheitsstrategie im Dezember 2008 wurde daher explizit darauf hingewiesen, dass die EU ihren »eigenen Zusammenhalt durch eine bessere institutionelle Koordinierung und eine strategischere Beschlussfassung stärken« muss. »Es ist erforderlich, die Legitimität und Wirksamkeit zu verbessern und die Beschlussfassung in multilateralen Foren effizienter zu gestalten.«⁶²

Bezogen auf die Problematik horizontaler Kohärenz ist hervorzuheben: 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. In der EU ist das außenpolitische Zentrum von Natur aus fragmentiert. Denn es gibt keine außenpolitische Regierung der Union.⁶³ Die Verteilung der außenpolitischen Kompetenz auf die verschiedenen »Pfeiler« der EU-Konstruktion schafft ein zusätzliches komplexes Abstimmungs- und Koordinationsproblem, das die Entwicklung einer wirklich umfassenden EU-Außenpolitik erschwert. Dieses Manko kann bislang nur durch Prozesse des Aushandelns zwischen den beteiligten Akteuren auf der gemeinschaftlichen und/oder nationalen Ebene, nicht aber durch eine autoritative Entscheidung der politischen Spitze beseitigt werden.

Solange sich in der Außenpolitik der EU Mehrheitsentscheidungen als Regelfall nicht durchsetzen lassen, wird es ihr an einer autoritativen außenpolitischen

⁶¹ Dieser Befund wird auch von den Ergebnissen eines umfangreichen internationalen Forschungsprojektes bestätigt, in dessen Rahmen das Bild der EU in außereuropäischen Staaten untersucht wurde; vgl. Sonia Lucarelli (Hg.), *The External Image of the European Union*, Florenz 2007 (GARNET Working Paper, Nr. 17/07), S. 9 <www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1707.pdf>, und Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti (Hg.), *The External Image of the European Union – Phase Two*, Florenz 2008, S. 539–544 (Conclusions and Policy Recommendations), <www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/6209.pdf>.

⁶² Rat der Europäischen Union, *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel*, Brüssel, 10.12.2008 (Dokument-Nr. 17104/08); vgl. die Zusammenfassung unter <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf>, Zitate S. 9 und S. 12.

⁶³ In der Forschung wird mit einiger Berechtigung für ausgewählte Teilbereiche der Außenpolitik von einem außenpolitischen Regieren in der EU gesprochen. Vgl. zum Beispiel Simon Duke/Sophie Vanhoonacker, »Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice«, in: *European Foreign Affairs Review*, 11 (Sommer 2006) 2, S. 163–182; einen guten Überblick über die 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 (2008) 4, S. 365–378.

Entscheidungskompetenz fehlen. Die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon bieten einen Rahmen, mit sich die die Kohärenzproblematik in der EU abmildern ließe. Um die Außenbeziehungen der EU konsistenter zu gestalten, ist es jedoch notwendig, den zukünftigen Hohen Repräsentanten in seiner Brückenfunktion als »Doppelhut« ebenso wie den Europäischen Auswärtigen Dienst mit den entsprechenden finanziellen und personellen Mitteln auszustatten. Nur mit ausreichenden materiellen Ressourcen wird es ihnen möglich sein, die EU-Außenpolitik stärker zu koordinieren und zu steuern.

Die Erfolgsbilanz der Förderung von »effektivem Multilateralismus« im Rahmen der interregionalen Beziehungen ist gemischt. Die EU hat zweifellos die Entwicklung regionaler Zusammenschlüsse auf Seiten ihrer Partner begünstigt, um bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass globale Probleme durch regionales Handeln gelöst werden können. So wurden die Asean-Staaten, inspiriert durch die EU, zu einer Vertiefung ihrer regionalen Zusammenarbeit gebracht. Gleiches gilt für die Mitgliedsländer der Afrikanischen Union. Dem steht aber das Scheitern vergleichbarer Bestrebungen in der Mittelmeerregion gegenüber. Auch die Bilanz der Bemühungen um regionale Kooperation in Lateinamerika ist eher durchwachsen. Es bedarf deshalb eingehender Analysen, um herauszufinden, warum die EU in einigen Fällen als Vorbild wirkt, in anderen dagegen nicht.⁶⁴ Vieles spricht dafür, dass die interregionalen Beziehungen zur »vorbildlichen« EU allein nicht ausreichen, um die Entwicklung regionaler Staatenzusammenschlüsse anzustoßen und zu forcieren.⁶⁵

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Förderung regionaler Organisationen nur ein Ziel unter vielen – und oft nicht einmal das vorrangige – ist, die die Union in ihrer globalen Außenpolitik verfolgt. Im Vordergrund stehen in der Regel Handels- und Wirtschaftsinteressen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Daneben spielen eine Vielzahl anderer Interessen eine

Rolle: von der Verhinderung unregelmäßiger Migration (Naher Osten und Afrika) über die Förderung regionaler Entwicklungsprozesse bis hin zu neueren Interessen wie dem an einer sicheren Energieversorgung oder an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Wenn die EU im Rahmen interregionaler Beziehungen auch noch zur Förderung von »effektivem Multilateralismus« und zur Bearbeitung anderer globalpolitischer Herausforderungen beitragen soll, bedürfen diese Ziele einer entsprechenden Ausgestaltung.

Abschließend wirft die Analyse die Frage auf, ob die EU, respektive ihre Mitgliedstaaten, die »strategischen Partnerschaften« und interregionalen Beziehungen als Trojanisches Pferd für ihre neu zutage getretenen politischen Gestaltungs- und Machtbestrebungen auf globaler Ebene instrumentalisieren.⁶⁶ Will die Union, wie sie immer wieder betont, erfolgreich als »normative Macht« und »Zivilmacht« in der Globalpolitik agieren, sollte sie den Doppelcharakter ihrer Außenpolitik deutlicher unterstreichen: Sie leistet einen gemeinnützigen Beitrag zur Gestaltung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des »effektiven Multilateralismus« und verfolgt zugleich eine eigennützige Interessenpolitik. Zum zweiten sollte sie und sollten ihre Mitgliedstaaten sich stärker darum bemühen, dass bei den Partnern keine Missverständnisse über den Charakter ihrer Politik aufkommen, die aus der Kluft zwischen konkreter Politik und praktischen Maßnahmen und der damit verbundenen Rhetorik resultieren können. Dadurch würde verhindert, dass wichtige internationale Partner, die primär interessenpolitisch denken und handeln, der EU entweder verborgene Absichten unterstellen oder aber ihre Politik nicht verstehen. Es geht neben vertikaler und horizontaler Kohärenz in der globalen EU-Außenpolitik letztlich auch um inhaltliche Kohärenz oder Eindeutigkeit.

⁶⁴ Vgl. für einen ersten Überblick Ariane Kössler/Martin Zimmek (Hg.), *Global Voices on Regional Integration*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2007 (Discussion Paper C 176).

⁶⁵ Nähere Aufschlüsse zu diesem Aspekt könnte eine systematisch vergleichende Untersuchung der wesentlichen interregionalen Beziehungen und »strategischen Partnerschaften« liefern. Zur Methodik dieses Vorgehens vgl. Annegret Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 24/2008).

⁶⁶ Annegret Bendiek/Livia Schroedel/Mitja Sienknecht, *Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen 2008*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Zeitschriftenschau 1/2009).

Abkürzungen

AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder
AMM	Aceh Monitoring Mission
APRM	African Peer Review Mechanism
Asean	Association of Southeast Asian Nations
Asem	Asia-Europe Meeting
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPA	Economic Partnership Agreement
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung für ein freies Aceh; Indonesien)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a.M.)
IBSA	India, Brazil and South Africa Dialogue Forum
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
WTO	World Trade Organization