

Europäische Außenpolitik

Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2005, Anfang 2006

Annegret Bendiek

Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Außenpolitik prägen die inhaltlichen Schwerpunkte der einschlägigen Fachzeitschriften. Dies koinzidierte zwar mit der von den Staats- und Regierungschefs verordneten europapolitischen »Denkpause«, jedoch stellt sich die Frage nach Effizienz, Kohärenz und Machtrolle des globalen Akteurs EU auch unabhängig vom Schicksal des Verfassungsvertrages.

In letzter Zeit ist auch in renommierten Fachzeitschriften ein quantitativer Zuwachs an Beiträgen zur europäischen Außenpolitik zu verzeichnen. Die Quantität der Beiträge scheidet insoweit in Qualität umgeschlagen zu sein. Zwei zentrale Forschungsfragen kristallisieren sich heraus: Wie lässt sich Effizienz und Kohärenz in der europäischen Außenpolitik jenseits des Verfassungsvertrages herstellen? Wie spielt die EU ihre Machtrolle in den Außenbeziehungen zu einzelnen oder regionalen Akteuren im internationalen System aus?

Effizienz und Kohärenz

Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehört zu den zentralen Errungenschaften des Verfassungsvertrages. Da die meisten Bürger einem stärkeren Engagement der EU in der GASP trotz der negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden weiterhin

positiv gegenüberstehen, plädiert **Daniel Thym** in *Integration*, der Vierteljahresschrift des Berliner Instituts für Europäische Politik, für eine »weiche Konstitutionalisierung« auf der Basis des geltenden EU-Rechts ohne Vertragsänderung. Die weitreichenden Geschäftsordnungsbefugnisse der EU-Organe böten die Möglichkeit, die Leitungs- und Initiativbefugnisse des Hohen Vertreters für die GASP (HR) und des Ratssekretariats zu erweitern. Arbeitsgruppen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) zuarbeiten, könnten entsprechend den Planungen zur Einführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ausgebaut werden. Eine zweieinhalbjährige EU-Ratspräsidentschaft sei ebenso wie ein weiterer Ausbau der zivilen Dimension der ESVP auch ohne Vertragsänderung realisierbar. Einen EU-Außenminister und einen Europäischen Auswärtigen Dienst werde es jedoch ohne Verfassungsvertrag nicht geben.

Auch **Christoph Heusgen**, Außenpolitischer Berater im Bundeskanzleramt, plädiert in derselben Zeitschrift für mehr Effizienz und Kohärenz in der europäischen Außenpolitik, ungeachtet des vorläufigen Scheiterns des Verfassungsvertrages. Der HR müsse mit mehr Befugnissen im Entscheidungsprozess sowie in der Außenvertretung der EU ausgestattet werden. Politische Referenten aus seinem Stab und aus den Außenämtern der Mitgliedstaaten sollten in die wichtigsten Drittstaatsdelegationen der Europäischen Kommission entsandt werden. Auf diese Weise würde das Spektrum ihrer Aufgaben, bislang auf Wirtschafts-, Finanz-, Entwicklungs- und Handelspolitik begrenzt, um die einer außen- und sicherheitspolitischen Vertretung der EU erweitert. Um die Abstimmung zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten zu verbessern, schlägt Heusgen vor, die »Policy Unit« im Ratssekretariat nominell um zusätzliche Entsandte aus den Außenministerien durch einfachen Beschluss der Ständigen Vertreter aufzustocken. Der Autor hebt nicht zuletzt hervor, dass sich außenpolitische Erfolge der EU nur im »Verbund« erzielen ließen. Von ihnen wiederum hinge die Glaubwürdigkeit und die Macht des globalen Akteurs EU in entscheidendem Maße ab. Die klassische Großmachtspolitik der EU-3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) hätte von vornherein keine Chance gehabt, Iran zum Einlenken im Nuklearstreit zu bewegen.

»What kind of power?«

Dieser Leitfrage gehen zahlreiche Zeitschriftenaufsätze nach. **Helene Sjursen** vom Zentrum für Europäische Studien (ARENA) an der Universität Oslo befasst sich in ihrem Beitrag zum Sonderheft des *Journal of European Public Policy* mit der EU als Zivilmacht im 21. Jahrhundert. Dass es der EU gelungen sei, Frieden und Stabilität in Europa zu festigen, habe sehr viel mit der Erfolgsgeschichte des Integrationsprozesses zu tun. Der Ausbau der ESVP bei gleich-

zeitig fehlenden parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten stelle ebensowenig wie die *Securitisation* (Versicherheitlichung) der gesamten europäischen Agenda den zivilen Charakter der EU-Außenpolitik ernsthaft in Frage. Beides erfordere aber eine neue Verständigung darüber, wieviel »Militär«, »Sicherheit« und »mangelnde Demokratie« der zivile Charakter der EU zulässt.

Adrian Hyde-Price von der Universität Leicester konstatiert in derselben Zeitschrift, dass sich die EU spätestens seit den neunziger Jahren als »kollektiver Hegemon« behauptete. Seither greife die EU zur Interessendurchsetzung auf zivile und militärische Mittel zurück. Die GASP/ESVP werde auch weiterhin zwischenstaatlich gelenkt. Institutionelle Neuschöpfungen (Europäische Verteidigungsagentur, Europäisches Satellitenzentrum etc.) seien Ausdruck einer gemeinschaftlichen Politik des »kleinsten gemeinsamen Nenners«. Als Folge transatlantischer Spannungen und des Rückzugs der Amerikaner aus Europa verstärkte sich die innere Kohäsion und die Fähigkeit zum autonomen und realpolitischen Handeln der EU. Während in der nach innen gerichteten Evaluierung europäischer Außenpolitik weitgehend Einigkeit herrscht, wird die Machtrolle der EU in der Außendimension kontrovers diskutiert.

Europäische Nachbarschaft

In der angesehenen *International Organization* stellen **Thomas Diez**, **Stephan Stetter** und **Mathias Albert** die Frage, inwieweit die EU eine »transformative Machtrolle« bei der Lösung von Grenzkonflikten in Europa spielen kann. Anhand der Konflikte Nordirland, Griechenland–Türkei, Zypern, EU–Russland und Israel–Palästina stellen sie fest, dass die EU ihre außenpolitische Konfliktlösung um so wirksamer durchsetzen konnte, je glaubwürdiger für einen der Konfliktparteien die Aussicht auf eine Mitgliedschaft war (Türkei seit 1999). Die Perspektive einer einfachen Assoziierungspolitik reiche hingegen nicht aus, um Anreize zur Konflikt-

beilegung zu geben (Israel–Palästina-Konflikt). Schlechte Lösungsaussichten bestünden auch, wenn der EU-Beitritt vor Konfliktbeilegung vollzogen wird (Zypern), nur eine Konfliktpartei den Integrationsdiskurs mit der EU sucht (Grenzkonflikt EU–Russland) oder aber die EU in der Perception der Konfliktparteien keine neutrale Position vertritt (Israel, Russland, Türkei vor 1999). Abschließend weisen die Autoren auf die Notwendigkeit verschiedener *pathways* (Einflussmöglichkeiten) zum Konfliktmanagement hin, die naturgemäß von der jeweiligen Konfliktkonstellation an den EU-Außengrenzen abhängen.

In der Zeitschrift *International Affairs* zeigt **Karen Smith**, London School of Economics, wie die EU mittels der europäischen Nachbarschaftspolitik (*European Neighbourhood Policy*, ENP) für politische und ökonomische Stabilität sorgen und einen sogenannten »Ring befreundeter Staaten« in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft aufbauen will. Die ENP soll den insgesamt 16 Partnern* mit bilateralen Aktionsplänen in den Bereichen Ökonomie, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Infrastruktur, Kultur etc. Kooperationsanreize geben, ohne förmlich eine EU-Mitgliedschaft anzubieten. Im Zuge einer Diskussion darüber, ob ausgewählten osteuropäischen Staaten eine Beitrittsperspektive eröffnet werden sollte, könnte allerdings die außenpolitische Zerrissenheit der EU neu zur Wirkung kommen. Die Herstellung eines Sicherheitsregimes in der Nachbarschaft erfordere klare *benchmarks* (Kooperationskriterien) und konkrete *incentives* (Anreizstrukturen) nach festgelegten innen- und außenpolitischen Prioritäten. Doch die notorische außenpolitische Ambiguität der EU-Staaten in der Erweiterungsfrage könnte wieder einmal die Machtrolle des kollektiven Akteurs EU und diesmal den Erfolg der ENP untergraben. Als Bilanz sind folglich schlechte Ausgangsbedingungen für den globalen Akteur EU jenseits der Erweiterungspolitik in der mittelbaren Nachbarschaft und in anderen Regionen der Welt festzuhalten.

Interregionalismus *versus* Bilateralismus

Ben Rosamond relativiert diese Behauptung in *European Foreign Affairs Review* mit einer postmodernen Lesart. Er sieht die EU als globalen Akteur, dessen Selbstverständnis nicht nur aus der Interaktion mit anderen internationalen Akteuren, sondern auch aus der selbstdefinierten und subjektiv wahrgenommenen Rolle in der Weltpolitik erwachse. Somit sähe sich die EU selbstbewusst als »Hoffnungsträger« (*beacon*) und »Vorbild« (*normative transmitter*) des Regierens in der post-westfälischen Ära des internationalen Systems. Im konstruktivistischen Sinne konstituiere sich die EU im politischen Diskurs und bleibe insofern eine anzufechtende bzw. fragile »konstruierte Macht«. Im Ergebnis müsse sie sich durch ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit erst die Anerkennung anderer Akteure erwerben. So verschaffe sich die EU nicht nur Legitimation als globaler Akteur, sondern verändere auch die Strukturbedingungen des internationalen Systems, indem sie andere Regionen dabei unterstützt, gleichartige regionale Kooperationsformen aufzubauen (»regionaler Domino-Effekt«).

Björn Hettne und **Frederik Söderbaum** (Universität Göteborg, Schweden) konstatieren in derselben Zeitschrift, dass sich der Interregionalismus als herausragende »außenpolitische Doktrin« der EU und als Modell für »Globales Regieren« herausbilde. Um Werte der EU-Außenpolitik zur Geltung zu bringen und deren Ziele zu erreichen, soweit sie in den Verträgen und in der Europäischen Sicherheitsstrategie verankert sind, gäbe es in den Außenbeziehungen zwei idealtypische Machtrollen. Gegenüber starken Akteuren entwickle sich die EU zu einer Zivilmacht im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft (*civilian power*). Gegenüber schwachen Akteuren übe sie einen weichen Imperialismus aus und verstärke somit die Asymmetrie der Beziehung (*soft imperialism*). Die Europäer, so das nicht überraschende Ergebnis, zeigten im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechts-

* Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldova, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien, Ukraine

standards moderate und wenig ambitionierte außenpolitische Reflexe im Verhältnis zu starken Akteuren, wohingegen sie schwachen Akteuren die Bedingungen der Zusammenarbeit diktierten. Demzufolge wären partnerschaftliche Beziehungen auf gleicher Augenhöhe und pragmatische Dialoge als ein Zeichen außenpolitischer Schwäche der EU zu deuten.

In einer Sonderausgabe des *Journal of European Integration* haben **Fredrik Söderbaum** (Universität Göteborg), **Patrik Stalgren** (Direktor der UN University-Comparative Regional Integration Studies, UNU-CRIS) und **Luk Van Langenhove** (UNU-CRIS) die Machtrolle der EU am Beispiel ausgewählter interregionaler Beziehungen (zu Afrika, zum Mercosur, zu Asien und Nordamerika) komparativ untersucht. Die Kontroverse um die Normensetzung der Asean seit 1997 sowie der im Jahr 1996 gegründeten Asem habe gezeigt, dass es sich eher um eine gleichberechtigte Partnerschaft mit schwach ausgeprägten Institutionen handelte. Regel- und Institutionenbildung nach europäischem Vorbild würden nicht angestrebt. In Lateinamerika hätten sich die EU und die USA auf unterschiedliche Interessenzonen konzentriert. Während die Staaten des großkaribischen Raums von Mexiko bis Kolumbien ihre Außenbeziehungen auf die USA ausrichteten, sei der Mercosur noch eine EU-Domäne.

Mit den neu geschaffenen regionalen Strukturen ergeben sich wiederum neue Handlungszwänge für die EU in ihren bilateralen Beziehungen. Neben USA und Russland werden in der Europäischen Sicherheitsstrategie auch China, Japan, Indien, Kanada und Brasilien als strategische Partner der EU identifiziert. Diese aufstrebenden Weltmächte agieren mit zunehmendem Selbstbewusstsein, was Europa nicht unberührt lässt. Hieraus ergeben sich zwei Fragen für die zukünftige Forschungsagenda: Was impliziert das politische Konzept der strategischen Partnerschaften der EU? Wie will die EU das Spannungsverhältnis zwischen interregio-

nalem Dialog und strategischer Partnerschaft bei sich zum Teil überlappenden Mitgliedschaften in den Regionalorganisationen auflösen?

Vorgestellte Veröffentlichungen

- Diez, Thomas/Stetter, Stephan/Mathias, Albert**, »The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration«, in: *International Organization*, 60 (Frühjahr 2006) 3, i.E.
- Hettne, Björn/Söderbaum, Fredrik**, »Civilian Power or Soft Imperialism? The EU As a Global Actor and the Role of Interregionalism«, in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Winter 2005) 4, S. 535-552
- Heusgen, Christoph**, »Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?«, in: *Integration*, 28 (Oktober 2005) 4, S. 336-340
- Hyde-Price, Adrian**, »Normative Power Europe: A Realist Critique«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (März 2006) 2, S. 217-234
- Rosamond, Ben**, »Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics«, in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Winter 2005) 4, S. 463-478
- Sjursen, Helene**, »What Kind of Power?«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (März 2006) 2, S. 235-251
- Smith, Karen**, »The Outsiders: The European Neighbourhood Policy«, in: *International Affairs*, 81 (Juli 2005) 4, S. 757-773
- Söderbaum, Fredrik/Stalgren, Patrik/Van Langenhove, Luk**, »The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis«, in: *Journal of European Integration*, 27 (September 2005) 3, S. 365-380
- Thym, Daniel**, »Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung«, in: *Integration*, 28 (Oktober 2005) 4, S. 307-315

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6380