

## Kein Abschied vom Leitbild 'Zivilmacht': die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (2002). *Kein Abschied vom Leitbild 'Zivilmacht': die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik*. (HSFK-Report, 12/2002). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285721>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Matthias Dembinski

# Kein Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“

Die Europäische Sicherheits- und  
Verteidigungspolitik und die Zukunft  
Europäischer Außenpolitik

HSFK-REPORT 12/2002



**Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-71-5

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Seit den Anfängen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in den frühen 70er Jahren gilt die EU als ein außenpolitischer Akteur besonderer Qualität. Einige Beobachter sehen in ihr sogar die sehr viel modernere Antwort auf die weltpolitische Realität wechselseitiger Abhängigkeiten und globaler Herausforderungen. Statt auf den kurzfristigen Vorteil zu schießen und auf überkommene militärische Mittel zu setzen, stehe sie für das Konzept der Verregelung und Verrechtlichung der transnationalen Beziehungen. Mit der EU sei kurzum eine Zivilmacht entstanden, die als Modell nicht nur für die Organisation friedlicher Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern, sondern ebenso für die gewaltarme Bewältigung globaler Probleme dienen könne.

In der Tat qualifiziert nicht nur ihre Rhetorik, sondern ebenso die Bilanz ihres außenpolitischen Handelns die EU als Zivilmacht. Der Primat der Diplomatie äußert sich in der Bedeutung der strukturierten Dialoge. Die EU setzt bevorzugt auf wirtschaftliche Anreize und greift seltener als große Nationalstaaten zu Sanktionen. Sie und ihre Mitgliedstaaten engagieren sich mit großem Einsatz für die multilaterale Verregelung sicherheits- und umweltpolitischer Herausforderungen sowie für ein die Hülle staatlicher Souveränität durchdringendes Rechtssystem. Und schließlich lässt sich in ihrer Außenpolitik ein ethischer Zug ausmachen. Stärker als viele andere große Staaten setzt sich die EU für den Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie, die friedliche Konfliktprävention und mit einigen Einschränkungen auch für gerechtere Austauschbeziehungen ein.

Mit dem Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bekommt dieses Bild erstmals Risse. Verabschiedet sich die EU vom Leitbild Zivilmacht? Verwandelt sie sich gar in eine militärische Supermacht? Um auf diese Frage begründetere Antworten geben zu können, werden zunächst die in der Literatur gängigen Erklärungen für das spezifische Verhalten der EU geprüft. Dies erscheint auch deshalb geboten, weil der Verdacht besteht, die Zivilmachtorientierung sei Folge eines historischen Scheiterns und nur deshalb möglich, weil die westeuropäischen Staaten die Verantwortung für den inneren Frieden und die äußere Sicherheit an die unter Führung der USA stehende NATO abgegeben haben.

Verworfen werden eine rationalistische Erklärung, die auf der oben angedeuteten These der Irrelevanz und Dysfunktionalität militärischer Macht in einer hochgradig verflochtenen Welt aufbaut. Normative Erklärungen sind insofern ernster zu nehmen, als sie sich auf eine solidere empirische Basis stützen können. Fraglich bleibt allerdings weiterhin, womit sich die Regelorientierung begründet.

Eine Erklärung macht Anleihen bei der Theorie des demokratischen Friedens, steht aber wie diese vor dem Problem, dass die Erwartung einer Übertragung der intern gültigen Norm des friedlichen Konfliktaustrags auf die zwischenstaatlichen Beziehung einerseits theoretisch auf schwankendem Boden steht, andererseits nicht zur empirischen Wirklichkeit zu passen scheint. Eine rollentheoretische Erklärung macht Anleihen bei konstruktivistischen Zugängen. Aus dieser Perspektive lässt sich die Zivilmachtorientierung der EU einmal als Internalisierung einer externen Rollenzuweisung, einmal als aus dem Prozess historischer Erfahrungen und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen geronnene Identität begreifen. Auch diese Erklärung bleibt theoretisch unbestimmt und empirisch ungesichert.

Ich schlage alternativ ein Modell zur Erklärung des Zivilmachtcharakters der EU vor, das ihre institutionellen Besonderheiten ins Zentrum stellt. Sie ist durch drei Merkmale charakterisiert:

- a) Ein hoher Grad an Verrechtlichung und damit einhergehend eine Verteuerung nationaler Handlungsalternativen.
- b) Eine Persistenz des Repräsentationsprinzips. Danach bleiben der Europäische Rat und der Außenministerrat die entscheidenden Machtzentren. Die Vertreter der Staaten handeln primär als Repräsentanten separater politischer Einheiten.
- c) Damit gleicht die EU einem auf Dauer gestellten konsoziativen System, dem der Entscheidungsmodus der Verhandlung und des Konsensentscheids entspricht.

Aufgrund dieser Merkmale wären schwerfällige und ineffiziente Reaktionen oder sogar Politikblockaden zu erwarten. Allerdings stellen Verhandlungssysteme auch Mechanismen bereit, die Entscheidungen oberhalb des Niveaus des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen ermöglichen. Eine besondere Rolle spielen dabei zu Regeln geronnene frühere Praktiken, kodifizierte Lernerfahrungen, Leitideen und Normen. Dadurch lassen sich die Erwartungen der Mitgliedsstaaten entlang eines vorgezeichneten Pfades stabilisieren.

Die entscheidende These lautet nun, dass die institutionelle Struktur die substanziellen Aspekte europäischer Außenpolitik prägt. Der Zwang zu Konsensentscheidungen verlangsamt die europäische Außenpolitik und erschwert die Bündelung der mitgliedstaatlichen Ressourcen. Durch die Regelorientierung gewinnt europäische Außenpolitik einen formalistischen Zug. Sie ist pfadabhängig, weil Entscheidungen aufeinander aufbauen. Sie ist normorientiert, weil die Mitglieder mit Hilfe von Leitideen und Regeln ihre auseinanderstrebenden Handlungsoptionen längerfristig festzulegen suchen. Die besondere Affinität für Dialoge, für wirtschaftliche Anreize und für multilaterale Regelwerke entspricht den institutionellen Bedürfnissen dieses Staatenverbundes. Umgekehrt verhindert die institutionelle Struktur, dass die EU schnell auf neue Herausforderungen reagiert, in unübersichtlichen Situationen flexibel handelt, die Machtressourcen ihrer Mitglieder effizient bündelt und nach außen zum Einsatz bringt. Sie eignet sich gut zur Durchführung konfliktpräventiver und friedenssichernder Maßnahmen. Zur Kriegsführung ist sie dagegen strukturell ungeeignet.

Offen bleibt allerdings die Frage nach den Stabilitätsbedingungen des Systems Maastricht. Eine Erosion der NATO würde die innere Stabilität und ihre Verwundbarkeit gegenüber externen Schocks einer erheblichen Belastungsprobe aussetzen. Die Alternative Integrationszerfall oder Sprung in die Staatlichkeit könnte sich mit neuer Schärfe stellen. Ohne die Brisanz dieser Risiken in Frage stellen zu wollen, wird abschließend spekuliert, dass das „System Maastricht“ auch auf sich gestellt zukunftsfähig sein könnte.

## Inhalt

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | Einleitung  | 1  |
| 2.   | Das Zivilmachtkonzept   | 3  |
| 3.   | Ist die EU eine Zivilmacht?   | 4  |
| 3.1. | Die Europäische Union in der Selbstbeschreibung:<br>Leitbild Zivilmacht   | 4  |
| 3.2. | Die außenpolitische Praxis der Europäischen Union   | 5  |
|      | 3.2.1. <i>Institutionalisierte Dialoge</i>  | 7  |
|      | 3.2.2. <i>Primat ökonomischer Mittel</i>  | 9  |
|      | 3.2.3. <i>Multilaterale Ausrichtung und Verrechtlichung</i>   | 11 |
|      | 3.2.4. <i>Der materielle Gehalt europäischer Außenpolitik: Entwicklung,<br/>Menschenrechte, Demokratisierung, Friedensförderung</i> | 12 |
| 3.3. | Eine Bewertung der europäischen Außenpolitik:<br>Symbolik oder Substanz?  | 14 |
| 4.   | Warum handelt die EU als Zivilmacht? Theoretische Zugänge<br>zu einem überraschenden Phänomen                                       | 15 |
| 4.1. | Die realistische Begründung   | 15 |
| 4.2. | Die rationalistische Begründung: Überzeugungsmacht<br>als neue Währung der interdependenten Welt                                    | 16 |
| 4.3. | Die normative Begründung: Zivilmacht aus Überzeugung  | 18 |
| 4.4. | Die demokratiethoretische Begründung:<br>Der demokratische Frieden als Externalisierung interner Normen                             | 18 |
| 4.5. | Die konstruktivistische Begründung: Zivilmacht als Identität  | 20 |
| 5.   | Ein liberaler Ansatz: Zivilmacht durch institutionelle Begrenzungen   | 21 |
| 5.1. | Die institutionelle Struktur der EU   | 22 |
| 5.2. | Von der EPZ zur GASP: Zur Außenpolitik eines Staatenverbunds  | 26 |
| 5.3. | Institutionelle Struktur und externes Verhalten   | 28 |
| 5.4. | Ein vorläufiges Resümee: ESVP und die Zivilmacht Europa   | 29 |
| 6.   | Zur Zukunft der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik:<br>Stabilitätsbedingungen der Zivilmacht Europa                         | 30 |
|      | Anhang  | 34 |



## 1. Einleitung

Seit ihren ersten außenpolitischen Gehversuchen Anfang der 70er Jahre gilt die EG/EU als ein Akteur besonderer Qualität. Einige Beschreibungen heben die EU darüber hinaus positiv von traditionellen Großmächten ab. Sie stehe für einen sehr viel moderneren Umgang mit der Realität der Interdependenz. Ihr außenpolitisches Konzept beruhe nicht auf der überholten Annahme, internationale Politik sei ein nullsummenartiger Wettbewerb zwischen geschlossenen Nationalstaaten. Statt auf den eigenen Gewinn im Vergleich zu dem anderer ziele europäische Außenpolitik auf die Lösung globaler Probleme und den gemeinsamen Vorteil. Statt auf die untauglich gewordenen militärischen Mittel setze sie auf wirtschaftliche Anreize, auf Überzeugung und auf die multilaterale Verregelung der wechselseitigen Abhängigkeiten. Darüber hinaus sei ihr der Respekt vor dem Individuum und damit das Interesse an Menschenrechten und Frieden normativ eingeschrieben. Mit der europäischen Union habe kurzum eine Zivilmacht die weltpolitische Bühne betreten, die den zivilisatorischen Fortschritt repräsentiere und als Modell dienen könne.

Mit der Entscheidung des Europäischen Rats in Helsinki (Dezember 1999) zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) steht dieses Bild erstmals in Frage. Verabschiedet sich die EU mit der ESVP vom Leitbild der Zivilmacht? Verwandelt sie sich in einen Machtblock? Und wie ist dieser Vorgang normativ zu bewerten?

In dieser Debatte sind zwei Positionen erkennbar. Die eine sieht mit der ESVP a) den Abschied vom Leitbild Zivilmacht eingeläutet und hält diesen Schritt b) für nicht notwendig und verfehlt.<sup>1</sup> Sie kann gewichtige Argumente ins Feld führen. Wenn die *headline* und *capability goals* wie geplant umgesetzt werden, wird die EU über eine schlagkräftige Einsatztruppe verfügen. Zusätzlich zu den 60.000 SoldatInnen, die sich nur auf Landstreitkräfte beziehen, kommt weiteres Personal der See- und Luftstreitkräfte in der Größenordnung von ca. 30.000 Personen. Um wie vorgesehen eine einjährige Durchhaltefähigkeit garantieren und die Verbände austauschen zu können, werden die EU-Staaten 150.000 und mehr SoldatInnen bereitstellen. Diese Streitmacht wird, so zumindest die Auffassung vieler Kommentatoren, hochmodern ausgerüstet, mit erheblicher Feuerkraft ausgestattet und über weite Entfernungen verlegbar sein. Sie ist nicht für die Verteidigung, sondern nur für Interventionseinsätze vorgesehen. Das Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“ ist bewusst vage gehalten und kann, so zumindest einige Kommentatoren, von der Krisenprävention bis hin zu golfkriegsartigen Kampfeinsätzen reichen.<sup>2</sup> Zwar betont die EU die Priorität des VN-Sicherheitsrats bei der Friedenssicherung und Konfliktbewältigung. Die Geschichte

1 Karen E. Smith, The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? in: International Spectator, Jg. 35, Nr. 2, 2000, S. 11-28; Gerald Oberansmayr/Thomas Roithner (Projektleitung), Denn der Menschheit drohen Kriege...: Euromilitarismus auf dem Wege zur Neuen Weltordnung, Linz, 2001.

2 Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union über seine Tätigkeit am 19. Juni 1992 in Bonn, abgedruckt in: Europa Archiv, Jg. 47, Nr. 14, 1992, S. 479-485. Siehe auch François Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity, in: Survival, Jg. 42, Nr. 2, 2000, S. 5-15.



der friedenssichernden Operationen der NATO im Namen der Vereinten Nationen geben aber Anlass zu Misstrauen.<sup>3</sup>

Vertreter der anderen Position argumentieren, die EU hätte bisher ihre zivilisierende und gewalteindämmende Rolle auf der internationalen Bühne nicht effektiv spielen können, weil ihr ohne Streitkräfte ein Instrument fehlt, dem im Kontext der Krisenprävention und Friedenssicherung zwar nur eine absichernde, in manchen Situationen aber unverzichtbare Rolle zukomme.<sup>4</sup> Es sei eine krasse Fehleinschätzung, die ESVP primär als Fähigkeit zur militärischen Intervention im traditionellen Sinne zu deuten. Die militärischen Kapazitäten seien nur ein Baustein eines umfassenden Instrumentariums, das vor allem aus diplomatischen, ökonomischen und zivilstaatlichen Mitteln bestehe. Diesem breiten Katalog entspreche ein gesamtheitliches Konfliktverständnis, das die Ursachen zwischen-, vor allem aber innerstaatlicher Gewalt in ökonomischer Ungerechtigkeit, sozialen Fehlentwicklungen, politischer Unterdrückung und nicht bearbeiteter bzw. politisch instrumentierter ethnischer, religiöser oder kultureller Differenz sehe. Entsprechend dienen militärische Instrumente im Rahmen der ESVP in erster Linie der Vermeidung weiterer unmittelbarer Gewalt und der Absicherung positiver Friedensstiftung.<sup>5</sup>

Um mich in dieser Debatte zu verorten, möchte ich zunächst kurz das Zivilmachtkonzept umreißen (2), bevor ich diskutiere, ob die EU eine Zivilmacht ist (3) und warum sie wie eine Zivilmacht agiert (4). Ich werde mit Hilfe eines liberal-institutionalistischen Modells zeigen, dass die EU eine Zivilmacht ist, wenn auch aus anderen Gründen, als gemeinhin vermutet. (5). Abschließend werde ich aus dieser Analyse Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung der ESVP ableiten (6). Zunächst ist allerdings noch ein Versäumnis der Debatte um die „Zivilmacht Europa“ anzusprechen. Der Prozess der europäischen Integration wurde von Beginn an in ein enges Verhältnis zum Frieden gesetzt. Allerdings stand dabei nicht ihre zivilisierende Kraft nach außen, sondern ihr Beitrag zur Überwindung der Konflikte und der nationalstaatlichen Konkurrenzlogik zwischen ihren Mitgliedern im Zentrum. Diese Dimension wurde in der Diskussion um die Zivilmacht Europa bisher ausgeblendet. Sie wieder zu integrieren und die Frage nach dem Verhältnis zwischen der zivilisierenden Wirkung nach außen und der friedensschaffenden Wirkung nach innen zu beantworten, ist ein Anliegen dieses Aufsatzes.

3 Lothar Brock/Matthias Dembinski, *Sharing the Democratic Peace? The European Security and Defense Policy and the United Nations*, 2002, unveröffentlichtes Manuskript.

4 Stelios Stavridis, *Why the Militarizing of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power*, EUI Working Papers, Florenz, 2001.

5 Hans-Georg Ehrhardt, *Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung*, in: Ders. (Hg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden, 2002, S. 243-257.

## 2. Das Zivilmachtkonzept

Das Bild der Zivilmacht EG wurde von François Duchêne Anfang der 70er Jahre geprägt. Danach passe das Leitbild der Zivilmacht sehr viel besser zu der intern differenzierten und mit der Außenwelt stark vernetzten Gemeinschaft als das Leitbild der Supermacht oder der neutralen Gemeinschaft. Die EG wird „entweder ein Kraftzentrum zur weltweiten Verbreitung staatsbürgerlicher und demokratischer Normen sein oder sie wird selber mehr oder weniger das Opfer der Machtpolitik stärkerer und im inneren weniger differenzierter Mächte werden.“<sup>6</sup> In den 90er Jahren wurde dies Konzept von Hanns Maull stärker systematisiert und auf Deutschland angewandt.<sup>7</sup> Bei der Konzeptualisierung des Zivilmachtbegriffs folge ich daher weitgehend Maull. Seinem Verständnis zufolge lehnen Zivilmächte den Einsatz des Militärs aus gesinnungsethischen Gründen nicht grundsätzlich ab. Sie müssen, so Maull, in der Lage sein, „sich gegen militärische Gewaltanwendung wirksam zu schützen und Prinzipien notfalls auch mit militärischer Gewalt durchzusetzen“.<sup>8</sup> Zivilmächte zeichnen sich auch nicht durch die Abwesenheit außenpolitischer Interessen aus. Der Wortteil „Macht“ verweise gerade auf die notwendige Fähigkeit und den Willen, den Anspruch der Zivilisierung des regionalen und globalen Umfelds durchzusetzen.

Der entscheidende Unterschied liegt in der Wahl der Mittel und damit zusammenhängend auch der Inhalte der Politik. Zivilmächte zeichnen sich Maull zufolge durch fünf Eigenschaften aus: Erstens einem Primat der Diplomatie, zweitens dem Einsatz ökonomischer Mittel und insbesondere ökonomischer Anreize, drittens eine Affinität zugunsten multilateraler Arrangements bis hin zur Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen. Dies schließt die Bereitschaft zur Zusammenlegung und die Delegation von Hoheitsrechten ein. Viertens weisen sie militärischer Macht nur noch die Funktion eines Reserveinstruments zu. Seine Handhabung unterliege besonderen Anforderungen. Maull nennt hier zwei Kriterien: Zum einen müsse ihr Einsatz durch kollektive Entscheidungen legitimiert sein und breite Unterstützung finden. Zum anderen dürfe er jenseits der unmittelbaren Sicherheitsgewährung nur dazu dienen, den Frieden wiederherzustellen, humanitäre Missionen abzusichern oder in Grenzfällen multilaterale Regelsysteme gegen Normbrecher zu verteidigen. Damit einher geht fünftens eine materielle Veränderung staatlicher Ziele. Zivilmächten geht es nicht um territoriale Gewinne oder einen Ausbau ihrer relativen Machtposition. Die von ihnen betriebene Strukturbildung zielt auf gesellschaftliche Stabilisie-

6 François Duchêne, Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* Frankfurt (Suhrkamp), 1973, S. 11-35 (35).

7 Vgl. Hanns W. Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 69, Nr. 5, 1990, S. 91-106; Ders. *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland*, in: *Europa Archiv*, Jg. 47, Nr. 10, 1992, S. 269-278; Knut Kirste/Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 3, Nr. 2, 1996, S. 283-312. Hanns W. Maull, *Germany and the Use of Force: Still a „Civilian Power“?* In: *Survival*, Jg. 42, Nr. 2, S. 56-80; Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hg.), *Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republik*, Manchester (University Press) 2001.

8 Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (Anm. 7), S. 273.

nung, die durch nachhaltige Entwicklung, soziale Ausgewogenheit und Gerechtigkeit zu sichern ist.

Das Zivilmachtkonzept ist in mehrfacher Hinsicht zu hinterfragen. Dies betrifft zum einen seine schwach ausgebildete Trennschärfe. Weil Krieg einerseits ein seltenes Phänomen ist, andererseits das Konzept der Zivilmacht den Einsatz des Militärs nicht ausdrücklich ausschließt, müsste das Konzept sehr restriktive Kriterien für die Unterscheidung zwischen noch vertretbarer und unzulässiger Gewalt enthalten. Dies ist nicht der Fall. So wird beispielsweise nicht ersichtlich, warum Deutschland nach dem Kosovo-Krieg noch als Zivilmacht gelten soll.<sup>9</sup> Es betrifft zum anderen die Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen unter denen sich Zivilmächte entwickeln.<sup>10</sup> Dennoch eignet sich das Konzept als heuristisches Modell zur Annäherung an den außenpolitischen Akteur EU. Denn dass sich diese wie eine Zivilmacht verhält, wird kaum bestritten.

### 3. Ist die EU eine Zivilmacht?

#### 3.1. Die Europäische Union in der Selbstbeschreibung: Leitbild Zivilmacht

In ihrer Selbstbeschreibung scheint das Leitbild der Zivilmacht deutlich auf. Seit ihren ersten außenpolitischen Gehversuchen sind die in den offiziellen Dokumenten entwickelten Leitbilder des außenpolitischen Verhaltens der EG/EU geprägt von der Vorstellung einer spezifischen Verantwortung gegenüber der Welt. Europäische Politik sei gerichtet auf Ausgleich und Dialog. Bereits in dem am 14. Dezember 1973 verabschiedeten Dokument über die europäische Identität, das als Gründungsdokument der EPZ gelten kann,

9 Über die Erfüllung des zweiten der oben genannten Kriterien lässt sich in konkreten Fällen selten Einigung herstellen. Und das erste Kriterium war bei der Kosovo-Intervention kaum erfüllt. Die mögliche Hilfskonstruktion, die Entscheidung zum Krieg sei der berühmte Präzedenzfall, der sich nicht wiederholen dürfe, demontiert Maull gleich selbst, indem er einräumt, diese Option sei auch weiterhin nicht undenkbar. Vgl. Maull, *Germany and the Use of Force*, a.a.O. (Anm. 7), S. 57.

10 Beide Problemdimensionen hängen meines Erachtens mit dem methodischen Vorgehen von Maull und seinen KollegInnen zusammen. Durch einen Vergleich ließe sich nachvollziehbarer zeigen, dass das Zivilmachtkonzept sinnvolle Unterscheidungen erlaubt und dass Deutschland auch nach dem Kosovo-Krieg als Zivilmacht zu qualifizieren ist. Ebenso würde die Diskussion der Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen von einem vergleichenden Forschungsdesign profitieren. Denn Maull und seine KollegInnen nennen drei unabhängige Variablen, von denen jede für sich das beobachtete Verhalten erklären könnten. Je nach Gewichtung ergeben sich ganz unterschiedliche Erwartungen bezüglich der Stabilität von Zivilmächten und der Verbreitungsfähigkeit des Konzepts. Die erste erklärende Variable verweist auf die Situation der Interdependenz. Diese Variable wirkt auf eine große Zahl von Staaten. Folglich wäre damit zu rechnen, dass Deutschland (und Japan) ein Modell für andere sind. Die zweite Variable ist rationalistischer Natur und verweist auf externe Anreize. Danach ist Deutschland in einer historischen Konstellation zu einem spezifischen Verhalten veranlasst worden. Zu erwarten wäre in diesem Fall, dass das Zivilmachtkonzept auf Deutschland (und Japan) beschränkt bleibt und die Anreize weiterhin wirken. Die dritte Variable, der Maull das größte Gewicht einzuräumen scheint, stellt auf die Internalisierung von Rollenerwartungen und geschichtlichen Erfahrungen ab. Daran knüpft sich wie bei der zweiten Erklärung die Erwartung, dass Deutschland singular ist. Im Unterschied zur zweiten Erklärung wäre aber mit einer stärkeren Persistenz des Verhaltens bei sich verändernde Rahmenbedingungen zu rechnen.

nennen die neun EG-Länder als Motiv der gerade angestoßenen außenpolitischen Zusammenarbeit den Wunsch

„unter Achtung der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen dazu beizutragen, dass die internationalen Beziehungen sich auf mehr Gerechtigkeit gründen, dass Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten besser gewahrt, der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit eines jeden einzelnen besser gewährleistet werde“.<sup>11</sup>

Dieses Motiv wurde seitdem nicht nur in unzähligen Erklärungen der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments wiederholt. Um für viele andere nur Chris Patten und Javier Solana zu zitieren: Für beide ist der Kampf gegen Armut und das Engagement für Frieden und Stabilität nicht nur eine moralische Verpflichtung, die sich aus der europäischen Geschichte und ihren Werten ergibt. Sie liegt auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU. Und die Mittel, die hierbei einzusetzen seien, sind Diplomatie, Handel und ökonomische Hilfe, sowie multilaterale Zusammenarbeit. „Our instinct is for engagement and our commitment is to multilateralism“.<sup>12</sup>

Dieses Motiv fand auch Eingang in den Vertrag über die Europäische Union. In der Präambel des in Maastricht revidierten EUV wird als Ziel der neugeschaffenen GASP definiert, „Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und der Welt zu fördern.“ Der Artikel F verpflichtet die EU auf den Schutz der Menschenrechte. Und der Artikel J (1) nennt als Ziele der GASP neben der Wahrung des Friedens gemäß den Grundsätzen der Charta der VN auch die „Entwicklung und Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Die ESVP wird von den europäischen Institutionen in diese Selbstbeschreibung bruchlos eingebaut. So begründete Javier Solana die ESVP mit dem Argument, so könne sich die EU nachhaltiger für die weltweite Überwindung der Armut, die Förderung der Demokratie, die Achtung der Gesetze und den Schutz der Menschenrechte einsetzen.<sup>13</sup>

### 3.2. Die außenpolitische Praxis der Europäischen Union

Der Verweis auf die Differenz zwischen dem Anspruch der EU an sich selbst und der Wirklichkeit ihrer politischen Praxis zählt zu den Standardargumenten in der EU-Diskussion. Er lässt sich auch hier anbringen. Sicherlich handelt die EU nicht altruistisch. Gerade auf den Politikfeldern, auf denen ihre Akteursqualität am stärksten ausgeprägt ist, verhält sie sich durchaus wie ein eigeninteressierter Nationalstaat. Ihre handelspolitischen Positionen lassen beispielsweise keine signifikanten Unterschiede zu denen der USA erkennen. Im Gegenteil sieht sie sich etwa aufgrund ihrer protektionistischen Agrarpolitik

11 Auswärtiges Amt (Hg.), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Bonn 1994, S. 52f.

12 Vgl. Rede von Javier Solana vor dem dänischen Institut für Internationale Beziehungen, Kopenhagen, 23.5.2002. Brüssel, S0101/02; In der Stoßrichtung ähnlich: Chris Patten, Coherence and co-operation: The EU as promoter of peace and development, Rede vor dem schwedischen Institute of International Affairs, Stockholm, 4.12.2001.

13 Javier Solana, „Why Europe needs the military option“ in: Financial Times (FT), 29. Februar 2000; Javier Solana, Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: Integration, Jg. 23, Nr. 1, 2000, S. 1-6.

massiven Vorwürfen von Seiten der Entwicklungsländer und entwicklungspolitisch engagierter NGOs ausgesetzt.<sup>14</sup> Auch bei der Assoziationspolitik verteidigt die Union zum Teil mit harten Bandagen die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitgliedsländer.<sup>15</sup>

Dennoch qualifiziert die Bilanz ihrer Außenpolitik die EU als Zivilmacht. Bereits bezüglich des ersten Kriteriums – der Primat der Diplomatie – fällt die große Bedeutung auf, die die EU im Kontext ihrer Außenpolitik den strukturierten politischen Dialogen mit anderen Staaten oder regionalen Organisationen beimisst. Damit will die EU Kooperation anstoßen, andere von der eigenen Position überzeugen und mit der Kraft des eigenen Vorbilds für das Modell regionaler Kooperation werben.

In Bezug auf das zweite Kriterium – die Bedeutung ökonomischer Instrumente – qualifiziert sich die EU trotz der oben angedeuteten Einschränkungen ebenfalls als Zivilmacht. Im Kontext ihrer außenpolitischen Strategie spielen insbesondere wirtschaftliche Anreize wie Handelskonzessionen, bessere Marktzugangsbedingungen oder ökonomische Hilfe eine wichtige Rolle. Mit ihrer Hilfe will die EU das Verhalten anderer Staaten im Hinblick Kooperation steuern und politische Entwicklungen in Richtung mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beeinflussen. Und auch in Bezug auf das dritte Kriterium – die Affinität zu multilateralen Arrangements und die Bereitschaft zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen – bleibt die EU wenig schuldig.<sup>16</sup> Verstärkt seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zeichnen sich ihre Mitgliedsstaaten durch ein auffälliges Engagement für die Verregelung internationaler Beziehungen, die Errichtung funktionaler Internationaler Organisationen und die Stärkung der Vereinten Nationen aus. Gegenüber den Staaten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ist die EU sogar zu einer weitgehenden Verrechtlichung der Beziehungen bereit. Schließlich weisen die Inhalte ihrer Außenpolitik die EU als Zivilmacht aus. Europäisches außenpolitisches Handeln zielt auch auf die Förderung von Demokratie, auf den Schutz der Menschenrechte, auf die Prävention oder friedliche Regulierung von Konflikten und zumindest in Ansätzen auf gerechtere Austauschbeziehungen. Im Folgenden sollen diese Dimensionen zumindest stichwortartig umrissen werden.

14 Oxfam, *Rigged rules and double standards. Trade, globalisation and the fight against poverty*, 2002, [www.maketradefair.com](http://www.maketradefair.com).

15 Ein Paradebeispielspiel hierfür waren die Gespräche über die Herstellung einer Freihandelszone mit Südafrika. Die Gespräche, die 1995 mit dem Anspruch aufgenommen worden waren, vergangenes Unrecht gut zu machen, zogen sich bis 1999 in die Länge, und nahm gegen Ende den Charakter eines kleinkrämerischen Gefeilsches an. Die Verhandlungsführer der EU mussten entsprechend die Sonderinteressen aller EU-Länder berücksichtigen. Das Abkommen sieht innerhalb eines Zeitraums von 10-12 Jahren die Beseitigung von Zöllen auf 95% der südafrikanischen Exporte und 86% der europäischen Exporte vor, wobei die EU ihrem Markt schneller öffnet. Allerdings verhinderten die fünf südlichen Länder der EU einen besseren Marktzugang bei landwirtschaftlichen Produkten, wo Südafrika besonders konkurrenzfähig ist. So öffnet die EU ihren Markt zwar für 99% der südafrikanischen Industriegüter, aber nur für 75% der landwirtschaftlichen Güter. Zudem bestanden Portugal und Spanien hartnäckig darauf, dass Südafrika auf die seit langem eingeführte Bezeichnung Portwein und Sherry für seine entsprechenden Produkte verzichtet. Vgl. FT, 26.03.1999; FT, 03.09.1999, S. 6.

16 Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen (Leske & Budrich), 2000, S. 205-218.

### 3.2.1. Institutionalisierte Dialoge

Die EU entwickelte mit den institutionalisierten Dialogen eine spezifische Form der Diplomatie.<sup>17</sup> Diese zählten von Beginn an zu den wichtigen Aktivitäten der EPZ. Schon 1975 nahm die EG mit der 20 Mitglieder umfassenden Arabischen Liga den sogenannten Euro-arabischen Dialog auf. Trotz erheblicher politischer Differenzen einigten sich beide Seiten auf die dezentrale Bearbeitung verschiedener Politikfelder wie Infrastruktur, Landwirtschaft, kulturelle Zusammenarbeit sowie auf Initiative der arabischen Seite auch politische Fragen in funktionalen Arbeitsgruppen unter dem Dach einer allgemeinen Kommission.<sup>18</sup> Die Merkmale dieses Dialogs – Verstetigung, Formalisierung sowie Differenzierung und Separierung einzelner Politikfelder als Versuch, trotz politischer und ideologischer Unterschiede, die funktionalen Aspekte der Zusammenarbeit zu betonen und Differenzen „kleinzuarbeiten“ – prägten auch die späteren Dialoge.

In der Rubrik der interregionalen Dialoge verdienen insbesondere die institutionalisierten Kontakte mit Südost-Asien und Ost-Asien, mit Lateinamerika sowie mit den Mittelmeer-Anrainern Erwähnung. Mit den ASEAN-Staaten fand nach vorbereitenden Gesprächen seit 1972 im November 1979 das erste Außenministertreffen statt. Ein Jahr später unterzeichneten beide Seiten in Kuala Lumpur ein Kooperationsabkommen. Seitdem finden jährliche Außenministertreffen sowie Treffen hoher politischer Beamter statt. Ein *Joint Coordinating Committee* koordiniert die Arbeiten verschiedener funktionaler Ausschüsse. Auf Anregung der ASEAN wurden in den 90er Jahren weitere euro-asiatische Dialogforen mit breiterer Zusammensetzung geschaffen.<sup>19</sup> Zu nennen sind hier zum einen die ASEM (Asia-Europe Meetings) unter Einschluss Japans, Chinas und Südkoreas, zum anderen das ASEAN Regional Forum, an dem die EU mit der Ratspräsidentschaft und einem Kommissionsvertreter beteiligt ist.<sup>20</sup> Mit den Staaten und Regionalorganisationen Lateinamerikas unterhält die EU seit den 80er Jahren intensive Kontakte auf verschiedenen Ebenen.<sup>21</sup> Die Beziehungen zur Rio-Gruppe gelten mittlerweile als strategische Partner-

17 Vgl. Jörg Monar, Political Dialogue with Third Countries and Regional Political Groupings: The Fifteen as an Attractive Interlocutor, in: Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hg.), Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder (Lynne Rienner), 1997, S. 263-274.

18 David Allen, Der Euro-Arabische Dialog: Die Neun verfeinern ihre Verhandlungsprozeduren, in: Reinhard Rummel/Wolfgang Wessels (Hg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn (Europa Union Verlag), 1978, S. 141-166.

19 Bernhard Stahl, Die Beziehungen der Europäischen Union zur ASEAN: Zwischen ökonomischen Interessen und schlechtem Gewissen, in: Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, a.a.O. (Anm. 16), S. 157-172.

20 Hanns W. Maull, Europa und Ostasien: Eine neue Dimension des Inter-Regionalismus, in: Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, a.a.O. (Anm. 16), S. 141-156. Robert J. Guttman, The European Union and Asia, Ders. (Hg.), Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower, Boulder (Lynne Rienner), 2001, S. 103-112.

21 1983 unterzeichnete die EG ein Kooperationsabkommen mit dem Andenpakt; 1984 nahm sie den „San José-Dialog“ mit den zentralamerikanischen Staaten auf und vermittelte in den damaligen Bürgerkriegen. Seit 1990 finden Ministertreffen mit den Ländern der Group of 8 (Rio-Gruppe) statt, die mittlerweile alle lateinamerikanischen einschließlich der meisten Karibik-Staaten umfasst. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre schloss die EU Assoziationsabkommen mit dem MERCOSUR, Chile und Mexiko. Ein Freihandelsabkommen mit Mexiko trat 2000 in Kraft; eines mit Chile wurde auf dem 2. EU-Lateinamerika-Gipfeltreffen 2002 unterzeichnet. Vgl. Veele Coignez, A Test Case of Consistency: The San José Dialogue, in: Reinhard Rummel (Hg.), Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community, Baden-Baden (Nomos) 1992, S. 105-118; IRELA (Hg.),

schaft. Ähnlich bedeutsam ist der Dialog mit den südlichen Mittelmeeranrainern, der 1995 mit dem Barcelona-Prozess noch einmal intensiviert wurde.<sup>22</sup> Weitere interregionale Dialoge unterhält die EU mit dem Golf-Kooperationsrat, den baltischen Staaten, der Südafrikanischen Entwicklungs-gemeinschaft, sowie Afrika als ganzes.<sup>23</sup>

Hinzu kommen eine ganze Reihe von Dialogen mit einzelnen Staaten. Herauszuheben sind die Dialoge mit Indien,<sup>24</sup> Japan, China,<sup>25</sup> Russland sowie der Ukraine. Der transatlantische Dialog ließe sich zwar unter formalen Gesichtspunkten ebenfalls zu dieser Kategorie rechnen. Seine Dichte und Bedeutung, der umfassende Themenkatalog und die besondere Qualität der Beziehungen rechtfertigen es aber, ihn herauszuheben.<sup>26</sup> Selbst gegenüber dem Iran setzte die EU seit 1992 mit dem kritischen Dialog auf Diplomatie, obwohl das Land der Unterstützung terroristischer Aktivitäten und nuklearer Ambitionen verdächtigt wird.

Standen sowohl bei den interregionalen als auch den Dialogen mit einzelnen Staaten bis in die späten 80er Jahre die wirtschafts- und entwicklungspolitische sowie die technisch-kulturelle Zusammenarbeit im Zentrum, wurde in den 90er Jahren die Agenda um weitere Themen ergänzt. Einen Schwerpunkt bildeten aus-sen- und sicherheitspolitische Fragen, einschließlich der Nonproliferation sowie der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf Menschenrechtsfragen und der Demokratisierung.<sup>27</sup> Die Dialoge werden je nach Bedeutung in unterschiedli-

Ten Years of the San José Process, Madrid 1994, Hazel Smith, Actually existing foreign policy – or not?, in: John Peterson/Helene Sjursen (Hg.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London/New York: Routledge 1998, S. 152-168; Kirsten Westphal, *Biregionalism – Projecting a new order? European Union's relations with Latin America*: in: Wolf Graberdorff/Reimund Seidelmann (Hg.), *Bi-regionalism in a Changing Global System*, Giessen, 2002.

- 22 Vgl. Peter Schlotter, *Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung? Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union*, Frankfurt (HSFK-Report, Nr. 8), 1998; Filippos Pterros/Jacob Meunier/Stan Abrams, *Bridges and Barriers. The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Aldershot (Ashgate), 1999; Annette Jünemann, *Die EU und der Barcelona Prozess – Bewertung und Perspektiven*, in: *Integration*, Jg. 24, Nr. 1, 2001, S. 42-57.
- 23 1996 stieß Portugal das Projekt eines Dialogs mit Afrika an. Im Jahr 2000 fand dann der erste Gipfel der afrikanischen Staaten mit den EU-Staaten statt. Obwohl das Treffen von EU-Seite zunächst als einmaliges Ereignis geplant war, gaben die EU-Mitglieder in Kairo dem afrikanischen Drängen auf Institutionalisierung nach, die ihre Forderung mit dem Verweis auf die Gleichbehandlung mit Lateinamerika und Asien einklagten.
- 24 Vgl. Commission Communication to the Council and the European Parliament, 1996, COM(96)275.
- 25 Seit 1994 führt die EU einen politischen Dialog mit China, der auf Anregung der Kommission 1998 zu einer „umfassenden Partnerschaft“ aufgewertet wurde. Seitdem finden im Rahmen dieses sino-europäischen Dialogs jährliche Gipfeltreffen der EU-Regierungschefs und der chinesischen Regierung statt. EU Kommission: *Für eine umfassende Partnerschaft mit China*, Brüssel, (März), 1998 KOM (98)181.
- 26 Vgl. Eric Phillipart/Pascaline Winand (Hg.), *Ever closer partnership: policy making in US-EU relations*, Brüssel (PIE Peter Lang), 2001.
- 27 Die erweiterte Agenda der EU stieß bei den Dialogpartnern auf unterschiedliche Resonanz. Insbesondere China, aber auch die ASEAN-Staaten reagierten abweisend. Dennoch kündigte die EU auf dem 9. EU-ASEAN Außenministertreffen in Luxemburg 1991 ein Junktum zwischen der Wirtschaftskooperation und der Einhaltung von Menschenrechten an. Vgl. Barbara Dreis-Lampen, *ASEAN und die Europäische Union: Bestandsaufnahme und Neubewertung der interregionalen Beziehungen*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 287, Hamburg, 1998, S. 219. Auch der Vorschlag der Kommission für eine Asienstrategie beinhaltete ein klares Bekenntnis zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften (Hg.), *Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie*, Mitteilung der Kommission an den Rat, Dokument, Brüssel, 13.7.1994, KOM (94) 314.

cher Intensität und in unterschiedlichen Formaten geführt. Die EU ist bestrebt, die Zusammenarbeit der Regierungsvertreter durch institutionalisierte Kontakte der Parlamente und der Gesellschaftswelt zu vertiefen.

Die diplomatischen Aktivitäten der EU sind mit über 30 institutionalisierten Dialogen zu einzelnen Ländern und Regionen in ihrer Gesamtheit so komplex und vielfältig geworden, dass sie sich in angemessener Form fast nur noch tabellarisch darstellen lassen. Auch die folgende Tabelle gibt nur eine Auswahl (siehe Anhang).

### 3.2.2. Primat ökonomischer Mittel

Es mag nicht überraschen, dass sich die Außenbeziehungen einer Wirtschaftsgemeinschaft durch den Einsatz ökonomischer Mittel auszeichnen. Bemerkenswerter ist, dass ökonomische Anreize das wenn nicht einzige, so doch mit Abstand zentrale außenpolitische Instrument blieben, obwohl sich die EU zunehmend als politische Gemeinschaft im doppelten Sinne einer Wertegemeinschaft und eines weltpolitischen Akteurs verstand. Dies soll kurz für zwei Politikfelder illustriert werden: die Beziehung zu den ehemaligen Kolonien und die Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn.

Auf Drängen der damaligen europäischen Kolonialmächte entwickelte die EWG/EG privilegierte Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten). Der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit wurde mit den Jaunde I und II Abkommen sowie den Lomé I bis IV Abkommen ein rechtlicher Rahmen gegeben, der die machtpolitischen Asymmetrien in der Beziehung abschwächte. Bis in die 80er Jahre zielte die europäische Entwicklungspolitik zunächst ganz traditionell auf Einflussicherung sowie auf ökonomische Entwicklung und war explizit nicht politisch konditioniert.

Erst Ende der 80er Jahre und verstärkt nach dem Ost-West-Konflikt rückten politische Motive in den Vordergrund. Die Europäische Entwicklungshilfe sollte gesellschaftliche Reformen wie Demokratisierung und *good governance* in den Zielländern voranbringen sowie diese zur Einhaltung der Menschenrechte und auf den friedlichen Umgang mit innergesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Konflikten verpflichten.<sup>28</sup> Nachdem die EU bereits in einigen Fällen die entwicklungspolitische Zusammenarbeit aufgrund schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt hatte, schlug die Kommission offiziell im November 1995 die Konditionierung der Entwicklungshilfe vor.<sup>29</sup> Daraufhin drang die EU erst-

28 1991 folgten die Kommission und der Rat der Entwicklungshilfeminister Vorgaben des Europäischen Rats und erklärten die Förderung von Menschenrechten und Demokratie sowohl zum Ziel als auch der Bedingung der Entwicklungszusammenarbeit. Vgl. EC Commission: Communication on Human Rights, Democracy and Development Cooperation; Resolution of the Council and of the Member states meeting in the Council of Human Rights, EC Bulletin, Nr. 11, 1991. Vorausgegangen war eine Positionsänderung der britischen und französischen Politik, die in einschlägigen Formulierungen des Europäischen Rats in Dublin (Sommer 1990), Rom (Dezember 1990) und Luxemburg (Juni 1991) ihren Niederschlag fand. Vgl. Europäischer Rat in Luxemburg, Deklaration der Menschenrechte.

29 Communication from the European Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, COM (95)216.



mals 1995 anlässlich der Überprüfung und Verlängerung des Lomé IV-Abkommens auf derartige Klauseln.<sup>30</sup> Trotz erheblicher Bedenken sahen sich die AKP-Länder veranlasst, den europäischen Forderungen entgegen zu kommen und mit dem Artikel 366a einer Konditionierung der Lomé-Konvention zuzustimmen. Danach wurden entsprechende Suspendierungsklauseln auch in Kooperationsabkommen mit lateinamerikanischen, asiatischen und mediterranen Ländern aufgenommen. In dem Lomé-Nachfolgeregime, dem Cotonou-Abkommen von Juni 2000, wird mit *good governance* ein weiteres Kriterium genannt. Die Entwicklungszusammenarbeit kann danach im Fall systematischer und krasser Korruption suspendiert werden.<sup>31</sup>

Ein ähnlicher Trend zeigt sich bei der europäischen Politik gegenüber den unmittelbaren Nachbarn. Die frühen Assoziationsabkommen mit Griechenland und der Türkei zielten ohne Berücksichtigung der politischen Verhältnisse auf eine immer engere wirtschaftliche Verflechtung bis hin zur Vollmitgliedschaft. Auch die seit den 80er Jahren im Rahmen der „globalen Mittelmeerpolitik“ abgeschlossenen Kooperationsabkommen sahen zunächst keine politischen Konditionen vor. In der Praxis der Assoziationspolitik spielten politische Kriterien allerdings schon sehr früh eine Rolle.<sup>32</sup> So legte die EG die Assoziation mit der Türkei und Griechenland nach den Militärputschen auf Eis bzw. blockierte das Europäische Parlament aufgrund menschenrechtspolitischer Bedenken eine engere Annäherung der Türkei an die EU. Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal wurden erst nach der Beseitigung der Diktaturen und mit dem ausdrücklichen Ziel einer Unterstützung der Demokratisierung dieser Länder aufgenommen.

Ende der 80er Jahre und verstärkt durch Maastricht begann die EU auf politischen Bedingungen als Voraussetzung der Assoziation zu beharren. Die Assoziationsabkommen (Europa-Abkommen) mit den mittel- und osteuropäischen Staaten enthielten ein Bekenntnis zu Menschenrechten, Demokratie und Marktwirtschaft. Am 11. Mai 1992 beschloss der Rat, in alle neu ausgehandelten Kooperations- und Assoziationsabkommen mit KSZE-Staaten Suspensionsklauseln aufzunehmen. Im Juni 1993 schließlich definierte der Europäische Rat als Voraussetzung für einen Beitritt die Beachtung der Menschenrechte, demokratischer und marktwirtschaftlicher Prinzipien sowie des Minderheitenschutzes.<sup>33</sup> Das Kandidatenland Türkei steht dabei unter einem besonders intensiven Monitoring.

30 Vgl. Siegmund Schmidt, Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, Arbeitspapier, Nr. 28, München, 1999.

31 Peter Hilpold, EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 7, 2002, S. 53-72; Heribert Weiland, Von Lomé zu Cotonou: Das neue Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union, in: Afrika-Jahrbuch 1999, S. 48-57.

32 Bereits im April 1978 erklärte der Europäische Rat, repräsentative Demokratie und die Beachtung der Menschenrechte seien zentrale Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft. Vgl. Europäischer Rat, Kopenhagen, 7./8. April 1978, Declaration on Democracy, Bulletin, Nr. 3, 1978, S. 6. Vgl. zur Entwicklung der politischen Konditionalisierung: in den Außenbeziehungen der EU siehe: Karen E. Smith, The use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective? In: European Foreign Affairs Review, Jg. 3, 1998, S. 253-274.

33 Vgl. Europäischer Rat in Kopenhagen, 21./22. Juni 1993, Schlussfolgerung des Vorsitzes, abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 60, Bonn, 8. Juli 1993, S. 632.

Der Trend zur Konditionierung der Entwicklungshilfe- und Assoziationspolitik ist insofern nicht besonders auffällig, als ähnliche Entwicklungen etwa auch in der amerikanischen Politik zu beobachten sind.<sup>34</sup> Auffällig ist aber die im Vergleich zu den USA geringere Neigung zu negativen Sanktionen. Die USA tendieren dazu, auf Regelbrüche wie Menschenrechtsverletzungen entweder nicht oder mit negativen Sanktionen zu reagieren. Dagegen favorisiert die EU eher positive Anreize.<sup>35</sup>

### 3.2.3. *Multilaterale Ausrichtung und Verrechtlichung*

Die multilaterale Orientierung zeigte sich bereits in der Frühphase der EPZ: Eine der ersten gemeinsamen Unternehmungen betraf die Koordinierung der nationalen Positionen bei der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Und während die USA nach der Afghanistan-Invasion 1979 den KSZE-Prozess abbrechen wollten, setzten sich die EG-Mitglieder geschlossen für seine Fortführung ein. Heute findet der Multilateralismus seine Ausprägung unter anderem in den zahlreichen von der EU und ihren Mitgliedstaaten getragenen Initiativen zur Verregelung transnationaler Herausforderungen. Die Liste reicht von den Gemeinsamen Aktionen zur Eindämmung von Kleinwaffen, zur Ächtung von Minen und zur Verstetigung und Verfestigung des Nichtverbreitungsregimes durch weitere Abrüstungsschritte über die verschiedenen diplomatischen Vorstöße zur besseren Kontrolle des Verbots von chemischen und biologischen Waffen bis hin zum Einsatz für das Kyoto-Protokoll oder des Internationalen Strafgerichtshofs.<sup>36</sup> Deutlich wurde die Affinität zu multilateralen Lösungen auch bei der europäischen Antwort auf die Gefahr der Proliferation von Raketen. Die EU reagiert (zunächst) nicht mit Abwehrprogrammen, sondern mit einer multilateralen Rüstungskontrollinitiative.<sup>37</sup>

Gegenüber den unmittelbaren Nachbarn schlägt die Strategie der Verregelung in den Versuch einer Verrechtlichung der Beziehungen um. Die EU ließ sich gegenüber ihren Nachbarn auf rechtsartig definierte Verpflichtungen ein, die ein immer engeres Verhältnis definieren und ihre Handlungsoptionen weit in die ungewisse Zukunft hinein festlegen. Beispielhaft für diese Art der Verrechtlichung sind die Beziehungen zur Türkei, der Bal-

34 Ursache für diese Neuausrichtung waren eine Reihe von Gründen: erstens die entwicklungspolitische Erkenntnis, dass gesellschaftliche und staatliche Defekte entscheidende Entwicklungshindernisse darstellen, zweitens das mit dem Ende des Ost-West-Konflikts entfallende Interesse, korrupte und diktatorische Regime aus strategischen Gründen unterstützt zu wollen. Drittens die Umwandlung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in eine normbasierte politische Union.

35 Vgl. Hadewych Hazelzet, *Carrots or Sticks? EU and US Reactions to Human Rights Violations (1989-2000)*, Ph.D. European University Institute, Florenz, 2001, S. 27. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt eine Studie zur Demokratieförderung durch die EU: Obwohl die EU das Instrument negativer Sanktionen vorhalte, setze sie es kaum ein. „(...) in practice the EU has eschewed the use of coercive instruments as a means of encouraging the development of democracy“. Vgl. Richard Youngs, *European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On*, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 6, 2001, S. 355-373 (356); Ders., *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford (University Press), 2001.

36 Zum Strafgerichtshof vgl. Nicole Deitelhoff, *Der Internationale Strafgerichtshof kommt – auch ohne die USA*, in: Bruno Schoch et al. (Hg.), *Friedensgutachten*, Münster (Lit Verlag), 2002, S. 177-185.

37 Vgl. Europäischer Rat (Göteborg) 15./16. Juni 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1: Erklärung über die Verhinderung der Verbreitung Ballistischer Raketen.

kan-Stabilitätspakt, der Barcelona-Prozess und die Beziehungen zur Ukraine. Auffällig ist hierbei zum einen, dass die EU das Versprechen der Mitgliedschaft oder sehr enger Beziehungen als Anreiz einsetzt, um eine Regimetransformation in den Zielländern zu erreichen. Auffällig ist zum anderen die Strategie, die sie wählt, um dieses Ziel zu erreichen. Weil die Bedingungen der Mitgliedschaft oder engen Partnerschaft in der Regel sowohl intern als auch zwischen EU und Partnerland umstritten sind, definiert sie typischerweise zunächst das Ziel und eine Wegstrecke, die zum Teil sogar zeitliche Festlegungen enthält. Durch diese Festlegungen und die auf das Ziel gerichteten ersten Schritte, wird dann eine Dynamik erzeugt, die ein späteres Abweichen von der Route erheblich verteuern.

### 3.2.4. *Der materielle Gehalt europäischer Außenpolitik: Entwicklung, Menschenrechte, Demokratisierung, Friedensförderung*

Der normative Grundzug europäischer Außenpolitik ist bereits angesprochen. Nicht nur in ihrer Rhetorik misst die EU der Entwicklung, dem Schutz der Menschenrechte, der Förderung der Demokratie und der Friedensförderung einen vergleichsweise großen Stellenwert bei. Die EU und ihre Mitglieder sind heute international die bedeutendsten Geber von Entwicklungshilfe. Auf sie entfallen ca. 56% der weltweit erbrachten bi- und multilateralen Entwicklungshilfe und ca. 50% der humanitären Hilfe.<sup>38</sup> Den VN-Zielwert von 0,7% des Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe erreichen zwar nur einige kleinere EU-Länder. Immerhin aber bekräftigte die Union im Rahmen der in Göteborg (15./16. Juni 2001) beschlossenen Strategie für nachhaltige Entwicklung ihre Zusage, diesen Zielwert so rasch als möglich zu erreichen.<sup>39</sup> Mit der Initiative *everything-but-arms*, die der für Handelsfragen zuständige Kommissar Pascal Lamy 2001 startete, möchte die EU den am wenigsten entwickelten Ländern eine Perspektive bieten. Sie befreit die Exporte dieser 49 Länder zählenden Staatengruppe in die EU von Abgaben, Zöllen und Quoten. Ausgenommen sind lediglich Waffen. Für einige landwirtschaftliche Güter gelten Übergangsfristen zum Teil bis 2009.<sup>40</sup>

Der europäischen Menschenrechtspolitik ist sicherlich nicht zu Unrecht der Vorwurf der Inkonsistenz gemacht worden.<sup>41</sup> Die EU sanktioniere Menschenrechtsverletzungen durch schwache Staaten eher als durch starke oder strategisch bedeutsame. Insbesondere im Verhältnis zu China wurde der EU bzw. einzelnen Mitgliedstaaten vorgeworfen, eine

38 Die EWG-Staaten haben in den Römischen Verträgen einen Teil der Entwicklungshilfe gepoolt, betreiben daneben aber in nationaler Regie weiterhin bilaterale Entwicklungshilfe. Auch wenn in den 90er Jahren der Anteil der EU-Entwicklungshilfe gestiegen ist, werden immer noch ca. 80% der von Westeuropa vergebenen Mittel in nationaler Regie abgewickelt. Vgl. den Überblick bei David Lennon, *The European Union: A Leader in Humanitarian and Development Assistance*, in: Robert J. Guttman (Hg.), *Europe in the new Century. Visions of an Emerging Superpower*, Boulder (Lynne Rienner), 2001, S. 127-138; Stefan Brüne, *Die EU als Nord-Süd Akteur. Abschied von Lomé?* In: Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), a.a.O. (Anm. 16), S.205-218.

39 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg), 15./16.Juni 2001, S. 5.

40 Vgl. Siegmund Schmidt, *Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik*, in: APZG, B 19-20/2002, S. 29-38.

41 Vgl. Gordon Crawford, *Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards Fair and Equal Treatment*, in: Majorie Lister (Hg.), *European Union Development Policy*, London (Mac Millan Press), 1998, S. 131-178.

konsistente Menschenrechtspolitik opportunistischen Machtüberlegungen oder wirtschaftlichen Kalkülen geopfert zu haben.<sup>42</sup> Auch wenn dieser Vorwurf nicht ganz unberechtigt sein mag, verstellt er den Blick auf das menschenrechtliche Engagement der EU, dass dann deutlicher sichtbar wird, wenn der Vergleichsmaßstab nicht die ideale Politik, sondern das reale Verhalten anderer Staaten ist. Insbesondere übersieht er, dass es im Interesse des Menschenrechtsschutzes angemessen sein kann, unterschiedliche Länder auch unterschiedlich zu behandeln. So würde etwa eine Sanktionsstrategie ihr Ziel dann verfehlen, wenn das zu sanktionierende Land über attraktive Alternativen zur Kooperation mit der EU verfügt. Auch den Demokratisierungsbemühungen der EU wurde ungenügende Konzeptualisierung und Konsistenz attestiert.<sup>43</sup> Selbst wenn man dieser Einschätzung folgt, bleibt das entscheidende Datum, dass die EU hier einen neuen außenpolitischen Schwerpunkt setzt.

Seit Mitte der 90er Jahre bildet die Krisenprävention ein weiteres zentrales Aufgabenfeld der EU-Außenpolitik.<sup>44</sup> Auf Initiative Frankreichs und Großbritanniens verabschiedeten Rat und Kommission 1995 und 1996 erste Leitlinien.<sup>45</sup> Auch sie galten ebenso wie die im Juni 1997 vom Rat verabschiedete Gemeinsame Position zu *Conflict Prevention and Resolution* zunächst für Afrika. Im November 1998 weitete der Rat mit der Entschließung *The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-building, Conflict Prevention and Resolution* diesen Ansatz auf alle Entwicklungsländer aus.<sup>46</sup> Folgt man der europäischen Deklaratorik, passt sich die ESVP in dieses umfassende Verständnis von Konfliktprävention nahtlos ein. Programmatisch wurde der Stellenwert der Krisenprävention sogar noch aufgewertet. 2000 verabschiedeten der Hohe Repräsentant und die Kommission einen Bericht mit konkreten Empfehlungen zur Verbesserung der Kohärenz und Effizienz der Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung. Im April 2001 schließlich legte die Kommission ihren Beitrag „Europäisches Programm für Kon-

42 Vgl. Gunter Schubert, China und die Europäische Union im Kontext der GASP, in: APZg, B 19-20/2002, S. 21-28. Dieser Vorwurf stützt sich auf die Differenz zwischen europäischen Zielvorstellungen und tatsächlichem Verhalten der Mitglieder. Die Sicherung der Menschenrechte sollte ein wichtiges Ziel der politischen Kooperation mit China sein. Vgl. Kommission, Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie KOM (94) 314, 1994. Das erste Strategiepapier der Kommission zu China vom Juli 1995 forderte die Zusammenarbeit der EU bei der Menschenrechtsfrage auf internationaler Ebene. Kom (95) 279. In dem bisher umfassendsten Strategiepapier der Kommission zu China von 1998 wird diese Forderung wiederholt und konkretisiert. Vgl. Dokument Kom (98) 181 Für eine umfassende Partnerschaft mit China, Brüssel 1998. Dieser Zielsetzung folgend, koordinierten die EU-Länder nach den Geschehnissen auf dem Tiananmen-Platz 1989 ihre Position in der VN-Kommission für Menschenrechte, um eine Verurteilung Chinas zu erreichen. Bis 1995 gelang dies noch. 1996 verhinderte Frankreich unter anderem aufgrund handelspolitischer Interessen eine gemeinsame Position. Und auch in späteren Jahren verhinderte eine von Frankreich geführte Gruppe von EU-Ländern eine gemeinsame europäische Position.

43 Youngs, European Union Democracy Promotion Policies, a.a.O. (Anm. 35), S. 72.

44 Vgl. Christopher Hill, The EU's Capacity for Conflict Prevention, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 6, 2001, S. 315-333.

45 Vgl. hierzu und zum folgenden insb. Alexandra Krause, Die Konfliktbearbeitungspolitik der GASP in Afrika, Frankfurt (HSFK-Report, Nr. 9), 2001, S. 8.

46 Vgl. Tobias Deibel/Martina Fischer, Zivile Krisenprävention durch die EU: Zur Programmatik und Institutionalisierung eines Politikfelds, in: Ulrich Ratsch et al. (Hg.), Friedensgutachten, Münster (Lit Verlag), 2000, S. 130-138. Siehe auch Dies., Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU, Berghof Report Nr. 4, Berlin, 2000.

fliktprävention“ vor.<sup>47</sup> Sie schlägt darin eine Koordinierung der europäischen Instrumente und ein abgestimmtes Handeln der Union und der Mitglieder vor. Länderstrategiepapiere und die Erarbeitung von Indikatoren für potenzielle Konfliktsituationen sollen die Frühwarnung verbessern und zu einem effektiveren Eingreifen führen. Weiterhin soll die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern der EU stärker auf die Konfliktprävention ausgerichtet werden. Auf dieser Grundlage verabschiedete der Europäische Rat in Göteborg das *Programm der Europäischen Union zur Verhütung von gewaltsamen Konflikten*.<sup>48</sup>

### 3.3. Eine Bewertung der europäischen Außenpolitik: Symbolik oder Substanz?

Sehr viel schwieriger einzuschätzen ist die Erfolgsbilanz dieser Politik. Handelt es sich dabei eher um symbolische Politik? Oder unternimmt die EU ernsthafte Anstrengungen, um die erklärten Ziele auch zu erreichen? Und wie erfolgreich sind ihre Bemühungen?<sup>49</sup> So fragt Hanns Maull, ob sich „die Beziehungen zwischen Europa und Ostasien ohne ASEM wesentlich anders entwickelt hätten (...)“?<sup>50</sup> Auch in anderen Fällen erbrachte das europäische Engagement nur bescheidene Erfolge. Während sich die Prozesse der gesellschaftlichen Veränderung in den osteuropäischen Ländern, der Türkei und selbst den südosteuropäischen Ländern entsprechend der europäischen Zielvorstellungen entwickelten – über eine Kausalität ist damit noch nichts ausgesagt –, ist bei Staaten, die sich einer Einschränkung ihrer inneren und äußeren Souveränität widersetzen, wenig Bewegung festzustellen. Das gilt für die russische Tschetschenienpolitik ebenso wie für China. Es gilt auch für viele südliche Mittelmeeranrainer und Staaten des nahen und mittleren Ostens wie Tunesien, Algerien oder Libyen.<sup>51</sup> Der kritische Dialog mit dem Iran krankte an mangeln-

47 Vgl. Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, Brüssel, 11.4.2001, KOM(2001)211 endgültig.

48 Vgl. Europäischer Rat (Göteborg) 15./16. Juni 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Programm der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, 9537/1/01 REV 1.

49 Einer der wenigen systematischen Versuche, den Einfluss der EU auf die Weltpolitik einzuschätzen, ist Roy H. Ginsberg: *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham (Rowman & Little), 2001. Allerdings ist Ginsbergs Versuch insofern unbefriedigend, als er das Gewicht, und eben nicht den intentionalen Einfluss der EU, einzuschätzen versucht. Er fragt nämlich, welche Konsequenzen die Existenz der EU für das internationale System und seine Konfliktlinien hat. Er stellt nicht die spannendere Frage, inwieweit es der EU in strategischer Absicht gelingt, ihre Ressourcen und die ihrer Mitgliedsstaaten zu bündeln und einzusetzen, um weltpolitische Entwicklungen zu beeinflussen.

50 Hanns W. Maull, *Europa und Ostasien: Eine neue Dimension des Inter-Regionalismus?* in: Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet, a.a.O. (Anm. 16), S. 141-172, hier S. 151. Ähnlich skeptisch urteilt Jacques Pelkmans, der den entscheidenden Wert der ASEM darin sieht, dass es ihn überhaupt gibt. Ders., *A Bond in Search of More Substance: Reflections on the EU's ASEAN Policy*, in: Chia Siow Yue/Joseph L.H. Tan (Hg.), *ASEAN and EU. Forging New Linkages and Strategic Alliances*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1997, S. 33-57 (45).

51 Mit Tunesien und Algerien hat die EU im Rahmen des Barcelona-Prozesses bilaterale Kooperationsabkommen abgeschlossen, die Suspensionsklauseln enthalten. Trotz der Menschenrechtsverletzungen und demokratischen Defizite war von einer Unterbrechung der Kooperation bisher keine Rede. Gegenüber Libyen setzten sich insbesondere Frankreich und Großbritannien für die Resolution 731 von 1992 ein, mit der der Sicherheitsrat Sanktionen verhängte. Nicht zuletzt auf Drängen einiger europäischer Staaten wurden jedoch Erdgas- und Erdöllieferungen ausgenommen. Und die u.a. aus Sorge über die mögliche Produktion von chemischen Waffen von den USA 1996 verhängten Sanktionen trug die EU nicht mit. Vgl. Stefano Silvestri, *Libya and Transatlantic Relations: An Italian View*, in; Ri-

der Entschlossenheit. Obwohl die Änderung des iranischen Verhaltens zu den expliziten Zielen des Dialogs zählte, setzte die EU lediglich auf eine diffuse Verkoppelungsstrategie, ohne die florierende ökonomische Zusammenarbeit als Hebel auch nur in Betracht zu ziehen.<sup>52</sup> Gegenüber dem Irak hatte die EU offenbar überhaupt keine Politik.<sup>53</sup>

Insgesamt scheint die europäische Strategie der Dialoge und Anreize am ehesten dann erfolgversprechend zu sein, wenn der Adressat sich bereits im Grundsatz für Kooperation und eine Annäherung an die EU und den von ihr vertretenen Wertekanon entschieden hat. Hier leistet die europäische Strategie einen wichtigen Beitrag zur Absicherung wirtschaftlicher und politischer Reformen. Weniger positiv ist die Bilanz in den Fällen, in denen sich die EU Staaten gegenüber sieht, die einem traditionellen Macht- und Souveränitätsverständnis verhaftet sind. Hier helfen Dialoge und wirtschaftliche Anreize wenig; hier zeigen sich die Schwierigkeiten der EU, auch nur ihr wirtschaftliches Einflusspotential strategisch zu gebrauchen, am augenfälligsten.

#### 4. Warum handelt die EU als Zivilmacht? Theoretische Zugänge zu einem überraschenden Phänomen

##### 4.1. Die realistische Begründung

Auch wenn weitgehend Konsens darüber besteht, dass die EU wie eine Zivilmacht agiert, bleibt die Frage nach den Ursachen dieser Orientierung drängend. Es besteht nämlich der Verdacht, diese sei Folge eines historischen Scheiterns und nur möglich, weil die westeuropäischen Staaten die Verantwortung für den inneren Frieden und ihre äußere Sicherheit komplett an die unter Führung der USA stehende NATO abgegeben haben. Ursprünglich

chard N. Haass, *Transatlantic Tensions. The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington (Brookings), 1999, S. 163-178. Stattdessen sprachen sich EU-Mitglieder für einen inklusiven Ansatz aus, ohne deutlich machen zu können, wie hierdurch ein besserer Menschenrechtsschutz erreicht werden könnte. Vgl. Roberto Aliboni, *Including Libya? EU, Arab World and the US*, Rom (Istituto Affari Internazionali), 2000.

52 Vgl. insbesondere Peter Rudolf, *Rogue Regime or Regional Power? Transatlantic Conflict over Policy towards Iran*, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt (Campus-Verlag), 1998, S. 137-154; Ders., *Critical Engagement: The European Union and Iran*, in: Richard N. Haass, *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington (Brookings Institution) 1999, S. 71-101. Siehe auch Johannes Reissner, *Europas „kritischer Dialog“ mit Iran*, in: Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), a.a.O. (Anm. 16), S. 173-186.

53 Zum einen verhinderten die Differenzen zwischen Großbritannien und Frankreich während der 90er Jahre die Formulierung einer eigenständigen europäischen Position. Zum anderen beruhte der von vielen Europäern unterstützte Ansatz, das Regime Saddam Husseins als eine Realität zu akzeptieren und im Gegenzug zur Einrichtung eines Waffenkontrollregimes die Sanktionen aufzuheben, letztlich auf der Eindämmung durch amerikanische militärische Macht. Denn nicht einmal optimistische Stimmen gehen davon aus, dass sich durch Dialoge und positive Anreize ein Regimewandel induzieren bzw. durch Kontrollen auf Dauer eine Wiederbewaffnung verhindern ließe. Vgl. hierzu Geoffrey Kemp, *The United States, Europe, and the Persian Gulf*, in: Robert D. Blackwill/Michael Stürmer (Hg.), *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, Cambridge (MIT Press), 1997, S. 101-122; Johannes Reissner, *Europe, the United States, and the Persian Gulf*, in: Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), a.a.O. (Anm. 16), S. 123-142.

galt die Vergemeinschaftung der sicherheitspolitischen Instrumente nämlich als das eigentliche Ziel der Integration,<sup>54</sup> und verband sich mit der europäischen Integration durchaus auch die Vision einer militärisch handlungsfähigen Union, die sich auf der weltpolitischen Bühne im Kampf um Einfluss und Vorherrschaft würde behaupten können. Nur scheiterte dieses Vorhaben erstmals in Gestalt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 in der französischen Nationalversammlung. In diesem Sinne wäre die EU eine „civilian power by default“.<sup>55</sup>

Diese Interpretation stellt für Zivilmachtkonzeptionen geradezu eine Provokation dar. Denn wenn der innere Friede und die zivilisierende Wirkung nach außen nur bedingt der EU zuzurechnen sind bzw. sie friedenspolitische Leistungen nur deshalb erbringen kann, weil die westeuropäischen Staaten ihre sicherheitspolitischen Interessen weitestgehend innerhalb der NATO realisieren, bleiben Zivilmachtkonzeptionen eine Schimäre. Die Standardformel, derzufolge europäische Operationen nur dort stattfinden werden, „where NATO as a whole is not engaged“ macht deutlich, dass sich mit ESVP an dieser Arbeitsteilung nichts ändern wird.

#### 4.2. Die rationalistische Begründung: Überzeugungsmacht als neue Währung der interdependenten Welt

Eine rationalistische Erklärung europäischer Außenpolitik, die Staaten als rational kalkulierende, nutzenmaximierende Akteure begreift, baut auf der These auf, im Zeichen immer engerer und tieferer Interdependenzen verliere militärische Stärke und gewinne Überzeugungsmacht an Bedeutung. In einer hochgradig verflochtenen Welt, in der Staaten ihre Ziele nur noch in Kooperation mit anderen erreichen können, werde eine Sicherheitspolitik, die auf Autonomie und Umweltkontrolle durch militärische Stärke und wirtschaftliche Dependenz setzt, hinfällig. Der Begriff des erweiterten Sicherheitsverständnisses reflektiere, dass es nicht mehr um den Schutz vor militärischer Bedrohung, sondern um die Vorsorge für Sicherheit geht. Ein solches Verständnis von Sicherheit muss vorausschauend Konflikten entgegenwirken.<sup>56</sup> Die entscheidenden Instrumente sind nicht militärisch. Es würden sich die Staaten durchsetzen, denen es gelinge, die interdependenten Verhältnisse durch wirtschaftliche, politische und kulturelle Ausstrahlung in ihrem Sinne zu gestalten.<sup>57</sup>

54 Heinrich Schneider, „Der Friede muss gestiftet werden...“ Die Europäische Union – ein Versuch der Umsetzung der Friedenstheorie Kants in politische Praxis? In: Ulrich Menzel (Hg.), *Um Frieden ringen*, Frankfurt, 2000.

55 Smith, *The End of Civilian Power*, a.a.O. (Anm. 1), S. 14. Die EVG sollte zwar vor allem den inneren Frieden sichern. Daneben verband sich mit diesem Vorhaben gerade aus französischer Sicht auch die Hoffnung auf sicherheitspolitische Emanzipation.

56 Beate Kohler-Koch, *Die GASP im kommenden Jahrzehnt. Gewappnet für Krisen?* In: Roland Hierzinger/Johann Pollack (Hg.), *Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider*, Baden-Baden (Nomos), 2001, S. 155-170 (166).

57 Dieses Argument erlebt in wellenartigen Bewegungen eine stete Wiederkehr. Bereits in den 40er Jahren prognostizierte David Mitrany die Auflösung der Staaten in einem Netz von funktional ausgerichteten Staaten. Vgl. Ders., *A Working Peace System*, Chicago (Quadrangle Books), 1966 (2. Auflage). In den 70er Jahren wurde unter dem Stichwort der Interdependenz die Vorstellung propagiert, transnationale Akteure und technologische Innovationen

Diese Argumentationsfigur findet sich schon bei François Duchênes Begründung des Zivilmachtcharakters. Danach eignet sich das europäische Instrumentarium der Dialoge, der wirtschaftlichen Kooperation und der multilateralen Verregelung in besonderer Weise, um in der interdependenten Welt eigene Interessen zu behaupten.

Duchênes These war nie unumstritten. Hedley Bull warf ihm schon 1982 vor, er verwechsle die tendenzielle Entwertung militärischer Macht in Europa mit einem säkularen Trend und übersehe, dass dieses Phänomen nicht der Interdependenz, sondern der nuklearen Bipolarität geschuldet sei.<sup>58</sup> Daran anknüpfend ließe sich argumentieren, dass nach 1989 die Bedeutung militärischer Macht im internationalen System eher zugenommen habe.

Duchêne war sich offenbar seines eigenen Arguments so unsicher, dass er gleich eine weitere interessengeleitete Begründung einführte, die allerdings seine erste These konterkariert. Danach müsse die EG als „zivile Ländergruppe mit weitreichender wirtschaftlicher und verhältnismäßig begrenzter militärischer Macht“ daran interessiert sein, die Beziehungen zu den Staaten in ihrem Umfeld zu verregeln und zu verrechtlichen.<sup>59</sup> Diese Argumentationsfigur wird bis heute dafür ins Feld geführt, warum sich die EU für die Verrechtlichung der Staatenbeziehungen einsetzen sollte. Im Kern besagt es, dass die EU Zivilmacht war, weil sie keine militärischen Mittel besaß. So begründet beispielsweise Maull das Interesse der EU an der Schaffung eines kongenialen Umfelds auch mit ihren materiellen Interessen. Die EU brauche ein verregelt und institutionell ausgestaltetes Umfeld, um wirtschaftlich, gesellschaftlich und binnenpolitisch prosperieren zu können.<sup>60</sup> Damit ist der Fallstrick dieses Arguments benannt. Die EU war nicht deshalb Zivilmacht, weil die Erfahrungen gezeigt hätten, dass unter den konkreten historischen Bedingungen Überzeugungsmacht effizienter und bedeutsamer ist als Erzwingungsmacht. Die EU muss auf Überzeugung setzen, weil sie nicht über Zwangsmittel verfügt. Mit den entsprechenden Mitteln, so wäre zu erwarten, werde sich auch das europäische Denken „normalisieren“. Die Besitzer militärischer Macht haben diesen Widerspruch genau erkannt. Es gehört zum amerikanischen Standardargument im gegenwärtigen transatlantischen Streit, darauf hinzuweisen, dass das europäische Beharren gegenüber den USA auf Multilateralismus zwar legitim, aber eben die Strategie der Schwachen sei, die versuchten, den Starken wie Weiland Gulliver auf dem Strand von Lilliput mittels multilateraler Bänder festzuzurren.<sup>61</sup>

durchlöcherten die Grenzen, ließen Raum und Zeit schrumpfen und verwandelten die Staatenwelt in ein globales Dorf. Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston (Little & Brown), 1977. Im Rahmen der Globalisierungsdebatte erlebte dies Argument eine dritte Renaissance. Und auch nach dem 11. September findet das Argument der wachsenden Bedeutung nicht-militärischer Mittel seine Fürsprecher. Vgl. Joseph Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's only Superpower can't go it alone*, London, 2002.

58 Vgl. Hedley Bull, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 21, Nr.1/2, 1982.

59 Duchêne, a.a.O. (Anm. 6), S. 34.

60 Hanns W. Maull, *Die Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – Ausblick auf eine EU der 25.* Vortragsmanuskript, Fachgespräch des Planungsstabs des Auswärtigen Amts, Bonn, 1999, S. 2.

61 Vgl. Robert Kagan, *Power and Weakness*, in: *Policy Review*, Nr. 113, 2002.



#### 4.3. Die normative Begründung: Zivilmacht aus Überzeugung

Seit Beginn der EPZ sind die Selbstbeschreibungen der EG/EU als außenpolitischer Akteur in auffälliger Weise normativ aufgeladen. Ein solcher Grundton schimmert schon bei Duchênes Begründung des Zivilmachtkonzepts durch. Dies ist nicht verwunderlich, konnte er doch den gerade aus der Taufe gehobenen Akteur nicht beschreiben, sondern ihm lediglich Empfehlungen mitgeben. Der normative Grundton zeigt sich ebenso bei der für die EU typischen Debatte um das richtige Leitbild.<sup>62</sup> Während bei der Analyse staatlicher Außenpolitik in der Regel Interessen und Möglichkeiten im Zentrum stehen, wird in der europapolitischen Debatte oft suggeriert, es sei frei wählbar, welchem Leitbild die EU folgen solle. Auch die These von der Verantwortungsgemeinschaft lebt insofern vom normativen Überschwang, als nicht begründet wird, warum eine Gruppe europäischer Nationalstaaten zu Wohle der Menschheit wirken sollte.<sup>63</sup>

Hier soll nicht argumentiert werden, dass die Annahme einer besonderen normativen Grundierung europäischer Außenpolitik falsch sei. Sie kann sich auf solide empirische Beobachtungen stützen. So kommt Ian Manners zum Ergebnis, „we cannot overlook the extent to which the EU is normatively different to other polities (...)“.<sup>64</sup> Die Frage bleibt aber, womit sich diese Normorientierung begründet. Hierzu sollen im Folgenden zwei Versuche vorgestellt werden.

#### 4.4. Die demokratietheoretische Begründung: Der demokratische Frieden als Externalisierung interner Normen

Eine Variante der normativen Erklärung des Zivilmachtcharakters europäischer Außenpolitik macht Anleihen bei der Theorie des Demokratischen Friedens. Diese Theorie erklärt den Befund, dass Demokratien keine Kriege untereinander führen und (möglicherweise) grundsätzlich friedlicher seien als Autokratien mit den Interessen des Elektorats, den institutionellen Hemmnissen und eben auch mit der Externalisierung der innerstaatlichen Norm des friedlichen Konfliktaustrags. Übertragen auf einen demokratischen Staatenverbund wäre „aus dieser Perspektive zu

62 Vgl. Heinrich Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft, Nr. 23, Opladen, 1992, S. 3-35. Schneider weist zwar darauf hin, dass Leitbilder „nicht ‚selbstmächtige‘ Ideen (sind), die keiner Triebkraft von Interessen bedürften. Freilich können sie (...) zur Ausstrukturierung von Gebilden mit einer gewissen Eigendynamik führen, die man einerseits als Gerinnung von Macht- und Interessenkonstellationen, andererseits als Kristallisation von Sinnbezügen wahrnehmen kann“. Ebenda, S. 5.

63 Vgl. Reinhardt Rummel, Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl (N.P. Engel Verlag), 1982.

64 Vgl. Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? In: Journal of Common Market Studies, Jg. 40, Nr. 2, 2002, S. 235-258 (241). Die Situation der wiederholten Überarbeitung der Gründungsverträge, die im wesentlichen von staatlichen und gesellschaftlichen Eliten betrieben und in vertraglicher Form fixiert wurden, bildeten einen idealen Nährboden für das Gedeihen normativer Orientierungen. Dabei wurden die Normen als Grundlage der zukünftig gemeinsamen Außenpolitik festgeschrieben, die als demokratisches Ideal die Grundlage der mitgliedstaatlichen Politik bilden.

erwarten, dass die Inhalte der europäischen Außenpolitik die innerhalb der Europäischen Union anerkannten Verhaltensnormen widerspiegeln.“<sup>65</sup>

Interessant an diesem Argument ist der Verweis auf das Verhältnis zwischen inneren Strukturen und äußerem Verhalten. Problematisch ist die Verengung auf die Externalisierung demokratischer Normen analog zur Theorie des Demokratischen Friedens. Denn damit werden die Widersprüche eingekauft, mit denen diese Theorie bis heute erfolglos ringt. Erstens erweist sich die scheinbar eingängige Innen-Außen-Analogie auf einen zweiten Blick als keineswegs trivial. Es bleibt theoretisch unbestimmt, warum normative Überzeugungen in unterschiedlichen Handlungskontexten, von denen der eine durch Hierarchie, der andere durch Anarchie geprägt ist, zu den gleichen Handlungen führen sollten.<sup>66</sup> So weist schon Kant in dem Aufsatz „Zum ewigen Frieden“ darauf hin, dass der innere Frieden auf einem Rechtsverhältnis aufruht, den es im Verhältnis zwischen den Staaten nicht gibt. Und auch aus demokratietheoretischer Perspektive lässt sich begründen, dass die beobachtbare Grenze, die Demokratien trotz des ihnen eingeschriebenen Respekts vor den Menschenrechten zwischen innen und außen ziehen, systematisch mit dem Konzept der Demokratie verknüpft ist.<sup>67</sup>

Zweitens stellt die Literatur zum Demokratischen Frieden in Bezug auf die Externalisierungsthese eine Lücke zwischen theoretisch erwartbarem und empirisch beobachtbarem Verhalten fest. Theoretisch erwartbar wäre ein grundsätzlich friedliches Verhalten von Demokratien. Der weitaus größere Teil der empirischen Studien kommt dagegen zum Ergebnis, dass Demokratien, auch wenn sie untereinander friedlich sind, im Verhältnis zu Autokratien eine hohe Kriegsneigung aufweisen.<sup>68</sup> Die Hilfskonstruktion, derzufolge die grundsätzlich friedlichen Umgangsformen von Demokratien im Verhältnis zu Autokratien von der Sorge vor Ausbeutung überschrieben würden, überzeugt jedenfalls nicht.<sup>69</sup> Weil also einerseits der Befund eines kriegerischen Verhaltens von Demokratien gegenüber Nicht-Demokratien nicht vom Tisch gefegt werden kann, andererseits die EU analog zu einem Staat behandelt wird, kollabiert das Argument, der zivile Charakter europäischer Außenpolitik auch im Umgang mit seiner nicht-demokratischen Umwelt ließe sich mit dem Mechanismus der Externalisierung der internen Norm des Respekts vor dem Individuum begründen.

Trotz aller Schwächen verweist dieses Argument auf einen interessanten Aspekt, der für die weitere Diskussion wichtig ist. Kant stützte die Hoffnung auf ewigen Frieden neben der Herrschaftsform und dem Handelsgeist auf einen Friedensbund von Demokratien, dis-

65 Wolfgang Wagner/Gunther Hellmann, *Zivile Weltmacht? Die Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, 2., überarbeitete Aufl., Opladen (Leske & Budrich), S. 14, i.E..

66 William J. Dixon, *Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict*, in: *American Political Science Review*, Jg. 88, Nr. 11, 1994, S. 4-32 (14).

67 Vgl. David Held, *The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization*, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy's Edges*, Cambridge, 1999, S. 84-111.

68 Vgl. Bruce Russett/John Oneal, *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence and International Organizations*, New York (Norton & Company), 2001.

69 Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton (University Press), 1993, S. 33.

kutierte aber nicht systematisch die Frage, was diese vertiefte Kooperation für das Verhältnis zwischen Demokratien und Nichtdemokratien bedeutet. Im Rahmen der Diskussion um den demokratischen Frieden wurden eine Reihe von Vermutungen angestellt, die auf eine Verschärfung der Spannungen zwischen Demokratien und Nichtdemokratien als Folge der verstärkten interdemokratischen Kooperation hinweisen. Hier ist neben den psychosozialen bzw. lerntheoretischen Ansätzen, die auf eine Ingroup/Outgroup Dynamik abstellen, die Hypothese zu nennen, derzufolge eine Verlagerung der Kompetenzen von der nationalen auf die zwischenstaatliche Ebene demokratische Kontrollen aushebeln könnte.<sup>70</sup> Gegen diese Vermutung ließe sich argumentieren, dass mit einer zusätzlichen Handlungsebene die institutionellen Hemmnisse zunehmen, und dadurch Wege in den Krieg blockiert werden. Um diesem Forschungsdesiderat gerecht zu werden, müsste systematisch diskutiert werden, ob und unter welchen Bedingungen der demokratische Friedensbund nach außen friedensstiftend oder konfliktverschärfend wirkt. Dieser Aspekt wird in Kapitel fünf noch einmal aufgegriffen werden.

#### 4.5. Die konstruktivistische Begründung: Zivilmacht als Identität

Eine weitere Variante greift inspiriert durch konstruktivistische Zugänge auf rollentheoretische Überlegungen zurück.<sup>71</sup> Dies von Kirste und Maull vorgelegte Modell lehnt den Begriff eines scheinbar gegebenen nationalen Interesses ab und sperrt sich gegen die Vorstellung einer unhintergehbaren Situation der Anarchie, die zu konfrontativen Selbsthilfestrategien zwingt. Nationale Interessen seien vielmehr immer schon sozial geformt, und nicht die relationale Machtposition, sondern veränderbare Erwartungen, Normen und Wahrnehmungsmuster bestimmten staatlichen Handelns. Kirste und Maull zufolge lässt sich das außenpolitische Handeln von Staaten als Kombination zum einen der internalisierten Erwartungen anderer Akteure, zum anderen der gemeinsam geteilten Werte und Normen deuten, die durch Sozialisation und historische Lernprozesse entstanden sind.

Selbst wenn man die Prämissen dieses Modells akzeptiert, wird umstritten bleiben, inwieweit sich mit seiner Hilfe der Zivilmachtcharakter der EU erklären lässt. Zivilmachtorientierte Normen und Werte lassen sich sicherlich wie oben gezeigt in den Stellungnahmen und Äußerungen von Repräsentanten der europäischen Bürokratien nachweisen. Sehr viel schillernder wird der Befund, wenn man die nationalen Diskurse über Europa und die Einstellungsmuster der europäischen Öffentlichkeiten mit berücksichtigt. Weil in der Außen- und Sicherheitspolitik die Mitgliedsstaaten nach wie vor die dominanten Akteure sind, ist diese Ebene sogar höher zu gewichten als die der europäischen Institutionen. Bei einigen Staaten wie Österreich oder auch Deutschland sind Zivilmachtorientierungen im

70 Zur Ingroup-Outgroup Dynamik vgl. Margaret G. Hermann/Charles W. Kegley, *Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology*, in: *International Studies Quarterly*, Jg. 39, 1995, S. 511-533; Thomas Risse-Kappen, *Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 1, Nr. 4, 1995, S. 367-379. Zur These des demokratischen Kontrollverlusts durch internationale Kooperation vgl. Harald Müller, *Antinomien des demokratischen Friedens*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 43, Nr. 1, März, 2002, S. 46-82.

71 Siehe insbesondere Kirste/Maull, a.a.O. (Anm. 7).

nationalen Diskurs sicherlich nachweisbar. In den nationalen Diskursen anderer Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Großbritannien verbindet sich dagegen mit der EU nicht die Vorstellung einer Zivilmacht, sondern erscheint die EU als Projektionsfläche für machtsstaatliche Ambitionen. Insbesondere in der französischen Diskussion findet sich unter dem Stichwort *l'Europe puissance* die Vorstellung, die Ressourcen der zu klein gewordenen europäischen Staaten ließen sich bündeln, um so die verloren gegangene Fähigkeit wieder zu gewinnen, weltpolitisches Geschehen notfalls auch mit militärischen Mitteln gestalten zu können.<sup>72</sup> Dementsprechend sind die politischen Eliten mit dem bisherigen außenpolitischen Auftreten der EU keineswegs zufrieden. Im Gegenteil wird die Differenz zwischen Erwartungen und Ergebnissen, zwischen dem großem wirtschaftlichen Gewicht und dem geringen politischen Einfluss gerade auf das Fehlen eines effizient einsetzbaren militärischen Instruments zurückgeführt. Die Debatte um die Ausgestaltung der ESVP wird daher über weite Strecken so geführt, als gelte es, militärische Mittel zu erwerben, damit die EU im Sinne traditioneller Großmachtpolitik den eigenen Willen gegen Widerstand durchsetzen kann.<sup>73</sup> Ein Blick auf die öffentliche Meinung ergibt ein ähnliches Bild. Während eine Mehrheit der Deutschen ablehnt, dass sich die EU zu einer Supermacht ähnlich wie die USA entwickelt, wird diese Perspektive von der Mehrheit in anderen Staaten, im Falle Frankreichs sogar der überwältigenden Mehrheit, geteilt.<sup>74</sup>

Ebenso spekulativ bleibt die These, die EU habe unter der prägenden Kraft der Rollenerwartung anderer die Identität einer Zivilmacht angenommen. Auch hier bringt die Suche nach empirischer Evidenz wenig Überzeugendes zutage.<sup>75</sup>

## 5. Ein liberaler Ansatz: Zivilmacht durch institutionelle Begrenzungen

Ich schlage zur Erklärung des Zivilmachtcharakters der EU ein Modell vor, das die institutionellen Besonderheiten der EU fokussiert. Dieser Ansatz steht insofern in der liberalen

72 Vgl. Axel Sauter, *Souveränität und Integration: Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993)*, Baden-Baden (Nomos), 1995.

73 Gilles Andréani/Christoph Bertram/Charles Grant, *Europe's military revolution*, London, Center for European Reform 2001; Bertelsmann Foundation (Hg.), *Enhancing the European Union as an International Security Actor. A Strategy for Action* by the Venusberg Group, Gütersloh 2000; François Heisbourg, *European Defense: Making it work*, Paris, Chaillot Paper Nr. 42, 2000.

74 Vgl. hierzu die Untersuchung des Chicago Council on Foreign Relations und des German Marshall Fund of the United States: *Worldviews 2002. European Public Opinion and Foreign Policy*, S. 15. Die Untersuchung ist abrufbar unter [www.worldviews.org](http://www.worldviews.org).

75 Zwar zählt ein vielzitiertes Aufsatz zu den Erwartungen der externen Akteure an die EU, dass sie die Stimme der sich entwickelnden Welt in den Gremien der reichen Länder des Nordens sein solle. Nur ist auch diese Beschreibung normativ aufgeladen und nicht empirisch gesättigt. Vgl. Christopher Hill, *The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 31, Nr. 3, 1993, S. 305-328. Auch ließen sich russische Kommentatoren zitieren, die in der ESVP weniger eine Bedrohung als vielmehr eine Schwächung der NATO sehen. Vgl. zusammenfassend Vladimir Baranovsky, *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Nr. 15, 2002. Das allein rechtfertigt aber kaum die Annahme, der Zivilmachtcharakter sei in der Interaktion der EU mit ihrer Umwelt entstanden.

Tradition, als er die politischen Institutionen und internen Anforderungsprofile für das Außenverhalten verantwortlich macht. Er weist aber über einen liberalen Ansatz hinaus, weil er an der Wechselwirkung zwischen Umwelt und Akteur festhält und fragt, inwieweit die EU ihre Umwelt strukturiert und wie umgekehrt die Umwelt die Binnenstruktur der EU beeinflusst.

### 5.1. Die institutionelle Struktur der EU

Die These vom *sui generis* Charakter der EU ist insofern unzutreffend, als sich ihre institutionelle Form mit den Begriffsapparat der vergleichenden Politikwissenschaft beschreiben und mit der anderer internationaler Organisationen vergleichen lässt. Sie ist insofern nachvollziehbar, als die Vorgängerorganisationen der EU unter sehr spezifischen Umständen entstanden sind, die ihrer institutionellen Form eine besondere Prägung verliehen haben. Neben dem Bewusstsein hoher wechselseitiger Verwundbarkeit trennte die sechs Gründungsmitglieder ein tiefer Abgrund des Misstrauens. In dieser Situation entschieden sie sich für eine hochgradig verrechtlichte Organisation, die ihre Mitglieder möglichst fest bindet.<sup>76</sup> Tatsächlich entwickelten sich die institutionellen Strukturen entlang eines von den Gründungsverträgen definierten Pfads.

Die EU ist durch drei institutionelle Eigenschaften charakterisiert. Erstens einen hohen Grad an Verrechtlichung und eine entsprechende Verteuerung einseitiger Handlungsoptionen.<sup>77</sup> Der EU-Vertrag zeichnet sich aus durch einen hohen Bindungsgrad des Regelwerks, ein hohes Maß an Präzision bezüglich der Regeln erster Ordnung, die die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Staaten und supranationalen Akteure festlegen, und ein hohes Maß an Delegation von Entscheidungsbefugnissen an supranationale Organe.

Zweitens eine hartnäckige Persistenz des Repräsentationsprinzips. Das vom Neofunktionalismus prognostizierte Absterben der Nationalstaaten zugunsten einer legitimen europäischen Zentralgewalt erwies sich als vorschnell. Die den europäischen Prozess nach wie vor bestimmenden Entscheidungsträger im Rat blieben nur schwach sozialisierte Re-

76 Eine brauchbare Schematisierung internationaler Organisationen zwischen den Polen hochgradig verrechtlichter und loser Arrangements ist jüngst von einer Autorengruppe in einem Sonderband der Zeitschrift *International Organization* vorgelegt worden. Vgl. insbesondere Judith Goldstein/Miles Kahler/Robert O. Keohane/Anne-Marie Slaughter, Introduction: Legalization and World Politics, in *International Organization*, Jg. 54, Nr. 3, (Sommer) 2000, S. 385-399. Dabei vergrößern hochgradig verrechtlichte Abkommen den potenziellen Bereich der Kooperation. Ihr Nachteil liegt in den höheren Souveränitäts- und Flexibilitätskosten. Weil sie eine stärkere Bindungskraft und größere Eigendynamik entfalten, produzieren sie zusätzliche Kosten, wenn sich die Interessen der Teilnehmer oder die Vertragsauslegung durch supranationale Instanzen wandeln. Lose Arrangements weisen spiegelbildliche Vor- und Nachteile auf. Theorien institutioneller Wahl können jetzt erklären, warum sich Staaten für bestimmte institutionelle Arrangements entscheiden. Für die Motivation der sechs EWG-Gründungsstaaten ist insbesondere das von John Ikenberry entwickelte Modell einschlägig. Ders., John G. Ikenberry, Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of the American Postwar Order, in: *International Security*, Jg. 23, Nr. 3, 1998/99, S. 43-78; John G. Ikenberry, After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars, Princeton, 2001.

77 Verrechtlichung meint hier die institutionelle Form der Kooperation zwischen den Polen *soft law* und *hard law*. Varianz lässt sich dabei in Bezug auf drei Kriterien angeben: den Grad der Präzision der Regeln, den Grad an Obligation und den Grad an Delegation von Kompetenzen an supranationale Akteure. Vgl. hierzu Goldstein et al., a.a.O. (Anm. 76).

präsentanten von separaten politischen Einheiten, die sich durch ihre je eigenen Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung und demokratischen Rechtsetzung konstituieren.<sup>78</sup>

Damit gleicht die EU drittens einem konsoziativen System.<sup>79</sup> Der diesen Systemen entsprechende Entscheidungsmodus ist nicht die Befehlsmacht oder der Mehrheitsentscheid, sondern die Verhandlung und der Konsensentscheid.<sup>80</sup>

Als Ergebnis der Kombination von Repräsentationsprinzip, Konsensprinzip und der Verteuerung einseitiger Handlungsmöglichkeiten und der daraus resultierenden Situation der Zwangsverhandlungen<sup>81</sup> wären aufwendige Entscheidungsprozesse, schwerfällige und ineffiziente Reaktionen, Blockaden oder sogar Politikpathologien in dem Sinne zu erwarten, dass sich institutionelle Arrangements trotz suboptimaler Ergebnisse als anpassungsresistent erweisen.<sup>82</sup>

Entgegen dieser Erwartung zeigte sich die EU in vielen Fällen als durchaus problemlösungsfähig. Die unerwartet hohen Effizienz wird in der Literatur damit begründet, dass Verhandlungssysteme eine Reihe von effizienzsteigernden Mechanismen bereitstellen können. Genannt werden die verbesserte Möglichkeit von Kopplungsgeschäften und Ausgleichszahlungen, die Drohung mit Ausschluss, die Wirkung supranationaler Institutionen und Verfahren sowie die Rolle von Ideen und Normen.

Kopplungsgeschäfte und Ausgleichszahlungen haben zwar zweifellos ihren Platz im europäischen Entscheidungsprozess, finden aber Grenzen aufgrund der Regelerorientierung der vergemeinschafteten Bereiche, der Spezialisierung politischer Prozesse und der gesellschaftlichen Grundierung staatlicher Politik.<sup>83</sup> Wird unter Handlungseffizienz nicht die Ausweitung des Felds möglicher Kooperation, sondern die Fähigkeit zur Fokussierung nationaler Handlungsressourcen zur Lösung externer Herausforderungen verstanden, wird

78 Schwach sozialisiert bezieht sich hier auf die Beobachtung, dass die Vertreter der Staaten im Rat aufgrund ihrer bürokratischen Eigeninteressen, aber auch aufgrund der dichten Kontakte und der vertraulichen Atmosphäre ein besonderes Interesse an gemeinschaftlichen Lösungen und ein Gemeinschaftsgefühl ausprägen und die ihnen zur Verfügung stehenden autonomen Handlungsspielräume im Sinne europaverträglicher Lösungen einsetzen. Vgl. zusammenfassend Michael E. Smith, *Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation*, in: *Journal of European Public Policy*, October 2000, S. 613-631 (617ff).

79 Manfred G. Schmidt, *Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union*, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden, 2000, S. 33-57. Die Einschätzung, derzufolge es in der EU derzeit nicht um die politische Verkörperung einer Gemeinschaft, sondern um eine möglichst gelungene Koordination divergierender Interessen zwecks Maximierung des gemeinsamen Nutzens geht, trifft nach wie vor auf breite Zustimmung. Vgl. Kohler-Koch/Edler 1998: 178.

80 Beate Kohler-Koch, *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, 1997; Beate Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 1999, S. 20-59.

81 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen, 2000, S. 244.

82 Fritz W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 26, Nr. 4, 1985, S. 323-356.

83 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 31, Nr. 4, 1993, S. 473-524 (504-506).

also als Vergleichspunkt nicht ein anderes Regime sondern ein Staat gewählt, erscheinen Kopplungsgeschäfte in einem problematischen Licht. So verstanden sichern sie die Handlungseffizienz am ehesten dann, wenn ein Verhandlungsteilnehmer über eine hegemoniale Position verfügt und Entscheidungen vorstrukturieren kann.<sup>84</sup> Ist dies nicht der Fall, akzentuiert sich durch Koppelungsgeschäfte möglicherweise sogar die Unbeweglichkeit. Denn um einem Anspruch zu genügen, müssen tendenziell alle Ansprüche bedient werden.<sup>85</sup>

Ähnliches gilt für die Drohung mit einem Ausschluss. Andrew Moravcsik hält sie für den entscheidenden Mechanismus, der Kompromisse oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen ermöglicht.<sup>86</sup> Aber auch hier sind Zweifel angebracht. Zum einen könnte diese Drohung nur bei neu zu entscheidenden Fragen Wirkung zeigen. Zum anderen würde sie nur dann überzeugen, wenn ein Staat oder eine Koalition von Staaten glaubwürdig androhen könnte, seine Interessen außerhalb der Organisation zu realisieren. Dem sind in der EU trotz der in Nizza beschlossenen Erleichterungen bei der verstärkten Zusammenarbeit enge Grenzen gesetzt.<sup>87</sup> Ihre Mitglieder sind in ähnlicher Weise auf die Institution EU und damit die Kooperationsbereitschaft aller anderen angewiesen. Die Drohung mit Ausschluss ließe sich daher mit der Gegendrohung einer Blockade der EU aushebeln. Darüber hinaus gibt es weder eine hegemoniale Macht, noch eine wirklich belastbare Interessengemeinschaft großer Staaten, die stark genug wäre, durch die Drohung einer Aktion außerhalb der Gemeinschaft einen hinreichenden Anpassungszwang auszuüben.

Auch im Kontext von Theorien rationaler Wahl lässt sich zeigen, dass supranationale Institutionen als fairer Makler und als ausführendes Organ kooperationsfördernd wirken können. Darüber hinaus können Verfahren wie Mehrheitsabstimmungen und die Delegation von Kompetenz u.a. als Lösung für das Problem des unvollständigen Vertragsschlusses dienen. Im Interesse der Effizienz der Kooperation werden Ausführungsentscheidungen mehrheitlich gefällt bzw. wird ein unabhängiger Akteur beauftragt, Ausführungsentscheidungen nach vorher konsensual festgelegten Regeln zu treffen.<sup>88</sup> Allerdings sollte die Wirkung dieser Mechanismen nicht überschätzt werden. Sowohl Mehrheitsentscheidungen als

84 Arthur Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im Europäischen Mehrebenensystem, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 39, Nr. 1, 1998, S. 558-589 (562).

85 Als Beispiel für derartige Effekte mag der Kompromiss zur Osterweiterung vom Dezember 1995 dienen. In Madrid konnten die Südländer der EU als Ausgleich für ihre Zustimmung zur Osterweiterung durchsetzen, dass gleichzeitig die Beziehungen zu den Mittelmeeranrainern vertieft und der Barcelona-Prozess mit fast zwei Drittel der finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, der für die Osterweiterung zur Verfügung steht. Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden des Europäischen Rates in Madrid, 15./16. Dezember 1995, abgedruckt in: *Bulletin der Bundesregierung*, Bonn, Nr. 8, 30.1.1996, S. 67f.

86 Vgl. Moravcsik, a.a.O. (Anm. 83); Ders., *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London (UCL Press) 1999.

87 Vgl. hierzu Wolfgang Wessels, Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: *Integration*, Jg. 24, Nr. 1, 2001, S. 8-25.

88 Mark Pollack, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization*, Jg. 51, Nr. 1, 1997, S. 99-134.

auch die Ausstattung supranationaler Organe mit autonomen Entscheidungsspielräumen als Instrumente zur Effektivierung der Kooperation bieten sich am ehesten in Situationen relativer Überschaubarkeit an.

Schließlich ruht die Hoffnung auf effizienter Kooperation auf einem Politikstil der verständigungsorientierten Suche nach gemeinsamen Lösungen. Das hohe Maß an Vertrauen und an Information schafft hierfür gute Voraussetzungen. In diesem Kontext spielen Lernen und Ideen eine Rolle. Wie schnell deutlich werden wird, ist der Begriff der Idee aber insofern missverständlich, als er die Konnotation von spontanen, neuen, jenseits der ausgetretenen Pfade liegenden Lösungen trägt. Die Suche nach gemeinsamen Lösungen ist aber nur die eine Seite der Medaille. In der Regel mangelt es nämlich nicht an Ideen. Schwieriger ist die einvernehmliche Einigung auf eine der möglichen Lösungen, wenn damit unterschiedliche Kosten-Nutzen-Effekte verbunden sind. Weil es mit anderen Worten in der Regel um die Produktion und die Distribution von Wohlfahrtseffekten geht, wäre die permanente Suche nach einer immer effizienteren Einigung extrem aufwendig, das Zwangsverhandlungssystem EU permanent blockiert.

Entscheidend ist etwas anderes, nämlich die längerfristige gemeinsame Verhaltensorientierung. Der eigentlich entscheidende Beitrag von Ideen im Sinne von Leitvorstellungen liegt in der Stabilisierung des Verhaltens der Akteure.<sup>89</sup> Die gleiche Funktion erfüllen Normen und Regeln. Normen sollen die gemeinsamen Zielvorstellungen fixieren und Erwartungen daraufhin ausrichten. Regelwerke dienen dazu, die Bandbreite des zulässigen Verhaltens festzulegen und so entlang definierter Pfade zu stabilisieren.

Auch im Kontext der Produktion und Propagierung von Leitvorstellungen, Normen und Regeln wird supranationalen Institutionen eine große Bedeutung zugemessen.<sup>90</sup> Insbesondere die Kommission nutze als politischer Unternehmer erfolgreich ihr Initiativrecht, um die politische Agenda zu strukturieren, Leitvorstellungen zu definieren und über die Ausarbeitung von Regeln Wege zur Annäherung an diese Vorstellungen vorzuschlagen. Dagegen hinterfragt eine kritische Würdigung der vorliegenden Untersuchungen die der Kommission zugeschriebene Bedeutung und plädiert stattdessen dafür, die Art und Weise der Produktion von Ideen im europäischen Mehrebenensystem als offene Frage zu betrachten.<sup>91</sup>

Unabhängig von der Frage des Ursprungs und der Durchsetzungsfähigkeit von Ideen bleibt festzuhalten, dass sich durch Leitvorstellungen, Normen und sekundäre Regelwerke zum einen die Pfadabhängigkeit noch einmal verstärkt. Zum anderen beeinflussen diese

89 Vgl. Beate Kohler-Koch/Jakob Edler, Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch Europäisches Regieren, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft, Nr. 29, Opladen, 1998, S. 169-206.

90 Eine der ersten Versuche, die Rolle der Kommission als politisches Unternehmen auch im Bereich der Außenbeziehungen nachzuweisen, ist Alexandra Krause, The EU's Policy towards Sub-Saharan Africa. The Commission as Policy Entrepreneur in CFSP, unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert auf der „1st Pan-European Conference on European Union Politics: ‚The Politics of European Integration: Academic and Future Challenges‘“, Bordeaux, 26-28. September 2002.

91 Beate Kohler-Koch, European Networks and Ideas: Changing National Policies?, European Integration online papers (EioP), Jg. 6, Nr. 6 (2002). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>.



institutionellen Bedingungen die Verhandlungsmacht der Staaten. Traditionelle Machtressourcen wie Größe, Wirtschaftskraft und die relative Abhängigkeit von gemeinschaftlichen Lösungen werden tendenziell abgewertet. Stattdessen erweisen sich Positionen tendenziell als eher durchsetzungsfähig, je stärker sie mit bestehenden Leitbildern und Normen korrespondieren. Überzeugungsfähigkeit bzw. die Fähigkeit, die Norm- und Regelbildung zu beeinflussen, gewinnt an Bedeutung.

Damit entspricht die EU weit stärker als andere internationale Organisationen einem Zwangsverhandlungssystem von Gleichen. Seine Handlungsfähigkeit verdankt dieses System weniger hegemonialer Steuerung und nur zum Teil supranationaler Institutionen und Verfahren. Sie beruht zu einem guten Teil auf der strukturierenden und stabilisierenden Wirkung von gemeinsam erarbeiteten Leitideen und ihrer Umsetzung in Normen und Regeln.

## 5.2. Von der EPZ zur GASP: Zur Außenpolitik eines Staatenverbunds

Die EPZ unterschied sich von den Strukturen im Binnenbereich durch einen geringeren Grad an Verrechtlichung, und eröffnete entsprechend größere Fähigkeiten zu einseitigem Handeln. Insbesondere aus der Sicht der größeren Staaten bestand gerade darin ihr Charme. Sie ließ sich im Fall gemeinsamer Sichtweisen als Verstärker nationaler außenpolitischer Anliegen einsetzen, ohne nationale Handlungsspielräume übermäßig zu beschneiden. Mit dem Übergang zur GASP nähert sich das außenpolitische Handlungssystem auch in Bezug auf die Verrechtlichung bzw. die Kosten einseitigen Handelns den Bedingungen des Binnenbereichs an. Die institutionellen Angleichungen sind dabei in ihrer Wirkung eher begrenzt. Die Stellung der Kommission wurde aufgewertet und der Verbindlichkeitsgrad gemeinsamer Beschlüsse stärker betont. Weiterhin wurde mit der *Gemeinsamen Aktion* die – bisher allerdings kaum genutzte – Möglichkeit geschaffen, Implementationsfragen per Mehrheit zu entscheiden. Mit der in Amsterdam beschlossenen Reform der GASP änderten sich lediglich die Bezeichnung und Zuständigkeiten, nicht die Grundsätze des Verfahrens.<sup>92</sup> Am ehesten eröffnete noch die Einrichtung des Hohen Repräsentanten neue Chancen der effizienten Zusammenarbeit. Sehr viel bedeutsamer als die institutionellen Weiterentwicklungen waren die gestiegenen Kosten und Risiken unkoordinierter Politik. Handelte es sich bei der EPZ noch um den Versuch der Angleichung von außenpolitischen Sichtweisen, besteht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sehr viel drängender die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns.<sup>93</sup>

92 Bei der in Amsterdam beschlossenen „Gemeinsamen Strategie“ bestimmt der Europäische Rat im Konsens die Ziele, Dauer und Mittel, die im Rahmen einer Gemeinsamen Strategie zum Einsatz kommen können. Zur Umsetzung der Strategie soll der Rat gemeinsame Aktionen durchführen und gemeinsame Positionen erlassen. Er kann dabei mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Allerdings sieht der Amsterdamer-Vertrag eine Sicherheitsklausel vor. Wenn ein Außenminister wichtige Gründe geltend macht, findet die Abstimmung nicht statt und wird die Materie an den Europäischen Rat zurückverwiesen.

93 Rudolf Adam, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden (Nomos), 2002, S.134-148.

Mit der ESVP und der sich abzeichnenden Europäisierung der militärischen Strukturen verteuern sich nationale Handlungsalternativen weiter. Zum einen übt die europäische Deklaratorik einen in seiner Bedeutung sicherlich nur schwer zu kalkulierenden Impuls für gemeinsames Handeln aus. Zum anderen erhöht sich mit der zunehmend als unabwendbar empfundenen Integration der Rüstungsindustrien und Streitkräftestrukturen die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns.

Als Folge der Angleichung der institutionellen Charakteristika der zweiten an die der ersten Säule wäre eine Zunahme der Blockadetendenzen zu erwarten. Und im Bereich der Außenpolitik ist die Wirkung effizienzsteigernder Mechanismen noch begrenzter als im Binnenbereich. Die supranationalen Institutionen sind zum einen durch Fragmentierung und Rivalität zwischen Kommission und Hohem Repräsentant geschwächt. Zum anderen sind die Regierungen aufgrund der politikfeldspezifischen Unwägbarkeiten und der damit verbundenen Risiken weniger geneigt, supranationalen Institutionen autonome Spielräume zuzugestehen. Lediglich die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) an Stelle des früheren Politischen Komitees (PK) könnte effizienzsteigernd wirken.<sup>94</sup> In einer Krisensituation soll das PSK unter Aufsicht des Rats die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation wahrnehmen. Ein Militärausschuss der Generalstabschefs bzw. ihrer Stellvertreter soll den Rat und das PSK beraten und die militärische Leitung einer Operationen übernehmen. Ein Militärstab ist zuständig für die Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung. Der Ausschluss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (Civcom) und eine Polizeieinheit komplettieren das Tableau.

Damit ruht die Hoffnung auf Handlungsfähigkeit noch stärker als im Binnenbereich auf der Reduzierung von Unsicherheit durch einen intensiven Informationsaustausch, auf der dialogischen Suche nach überzeugenden Lösungen und vor allem auf der Stabilisierung des gemeinsamen Handelns durch Normen und Regeln. In der GASP Literatur finden sich vielfältige Hinweise auf die Bedeutung von Normen und Regeln als Instrumente der gegenseitigen Verpflichtung. Durch den sogenannten *aquis politique*, ein Geflecht allgemeiner Zielvorstellungen und Verfahrensregeln, durch Routinen sowie die prägende Kraft der früher getroffenen Entscheidungen werden Verhaltenserwartungen, so die Beobachtung teilnehmender Akteure, stabilisiert und wird europäische Außenpolitik entlang eines einmal gewählten Politikpfads festgelegt.<sup>95</sup>

94 Während sich das PK aus hohen Beamten der jeweiligen Außenministerien zusammensetzte, sind die Mitglieder des PSK permanent in Brüssel stationierte Botschafter. Diese Brüsselerisierung, so die vielfach geteilte Erwartung wird sich in einer stärkeren Konzertierung und einer größeren Unabhängigkeit des PSK von den staatlichen Zentralen niederschlagen. Siehe Jolyon Howorth, *European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 39, Nr. 4, 2001, S. 765-789.

95 Günther Burghardt/Gert Tebbe, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Strukturen und politischer Prozess*, in: *Europarecht*, Jg. 30, Nr. ½, 1995, S. 1-20. Siehe auch Michael E. Smith, *Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 7, Nr. 4, Oktober 2000, S. 613-631.

### 5.3. Institutionelle Struktur und externes Verhalten

Das entscheidende Argument lautet nun, dass die institutionelle Struktur europäische Außenpolitik prägt. Der Zwang zu Konsensentscheidungen erschwert weiterhin die Bündelung und Fokussierung mitgliedstaatlicher Ressourcen und verlangsamt die Reaktionsfähigkeit der EU. Dies gilt gerade für neue Herausforderungen, wenn sich aus bestehenden Regeln keine Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Durch die Orientierung an Leitbildern verstärkt sich der pfadabhängige Charakter europäischer Außenpolitik. Entscheidungen bauen aufeinander auf und werden selten radikal korrigiert. Typischerweise verläuft europäische Politik programmgesteuert in dem Sinne, dass zunächst langfristige Ziele formuliert und dann sukzessive umgesetzt werden, ohne dass dabei jede Veränderung der Voraussetzungen zu einer Überprüfung des Handlungsprogramms und der Zielsetzungen führt. Durch die Regelorientierung gewinnt europäische Außenpolitik einen formalistischen und bürokratischen Zug. Sie ist normorientiert, weil die Mitglieder mit Hilfe von Normen ihre auseinanderstrebenden Interessen längerfristig festzulegen suchen.

Die institutionellen Merkmale erklären die oben angesprochenen Zivilmachteigenschaften der EU. Die strukturierten Dialoge entsprechen den institutionellen Bedürfnissen der EU. Sie ermöglichen es allen EU-Mitgliedern am Verhandlungstisch zu sitzen. Zumindest erlauben sie eine angemessene Kontrolle des Sprechers. Der Einsatz wirtschaftlicher Instrumente bietet sich an, weil hierüber in der Regel ohne Zeitnot beschlossen werden kann und die Konsequenzen gerade beim Einsatz positiver Anreize überschaubar sind. Dagegen tut sich die EU immer dann schwer mit wirtschaftlichen Sanktionen, wenn ein Mitglied in besonderer Weise von der Kooperation mit dem Zielland profitiert.<sup>96</sup> Hinzu kommt, dass negative Sanktionen eher als positive Anreize eine nur schlecht einschätzbare Dynamik auslösen könnten. Ebenso lässt sich die Affinität zu multilateralen Arrangements und zur Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen mit den institutionellen Eigenheiten der EU erklären. Weil die westeuropäischen Staaten Normen und Regeln brauchen, um gemeinsam handeln zu können, liegt es nahe, externe Kooperationspartner in dieses Regelwerk einzubeziehen. Schließlich wäre dieser Mechanismus auch für die auffällige Orientierung europäischer Politik an zivilmächtlichen Normen wie Frieden und Gerechtigkeit heranzuziehen. Eine rhetorische Festlegung auf diese Leitbilder ist nachvollziehbar. Sie korrespondieren mit den Werten, die innergesellschaftlich Gültigkeit beanspruchen. Diese Leitbilder bleiben aber nicht nur Zielgröße, sondern werden zum tatsächlichen Orientierungspunkt europäischer Außenpolitik, weil die Mitgliedstaaten Leitbilder und Normen als Fixpunkte des gemeinsamen Handelns brauchen. Festzuhalten bleibt, dass die Normorientierung der EU, ihre multilaterale Ausrichtung, und ihre Präferenz für wirt-

96 Um Wirtschaftssanktionen zu verhängen muss die EU nach Artikel 301 (Amsterdam Vertrag) zunächst einstimmig eine gemeinsame Position oder eine gemeinsame Aktion beschließen. Über die Art der Sanktion kann dann nach Vorschlag der Kommission einstimmig entschieden werden. Diplomatische Sanktionen wie ein Waffenembargo werden im Rahmen der GASP einstimmig entschieden. Gemischte Abkommen (mixed agreements), die vom Rat und den Mitgliedsländern verabschiedet wurden (wie z.B. die Europa Abkommen) müssen von allen Staaten und dem Rat verändert werden. Vgl. Smith, *The Use of Political Conditionality*, a.a.O. (Anm. 32), S. 271f; Hazelzet, a.a.O. (Anm. 35), S. 64ff.

schaftliche Instrumente und Dialoge als Ausdruck ihrer institutionellen Gestalt zu verstehen ist und nicht als Ergebnis einer besonderen Wertorientierung oder einer Rolle.

Umgekehrt verhindert die institutionelle Struktur, dass die EU schnell auf neue Herausforderungen reagiert und in unübersichtlichen Situationen flexibel handelt. Sie hat Probleme, ihre Mitglieder auf ein gemeinschaftliches Handeln zu verpflichten, wenn die Konsequenzen unüberschaubar sind. Ihr fällt es schwer, interne Machtressourcen zu bündeln und fokussiert nach außen zum Einsatz zu bringen. Die europäischen Strukturen sind gänzlich ungeeignet, wenn es um die Kriegführung geht. Denn Kriegführung setzt die Fähigkeit zu schnellen Entscheidungen in vollkommen unübersichtlichen Situationen und zur effizienten Mobilisierung und Bündelung aller Ressourcen voraus.

Der Charakter der EU als Zivilmacht ist also vor allem ihrer institutionellen Struktur zu verdanken. Europäische Außenpolitik weist spezifische Stärken und Schwächen auf. Sie ist aus Sicht ihrer Adressaten in besonderer Weise verlässlich, berechen- und beeinflussbar sowie wenig bedrohlich. Sie bietet folglich nur geringe Anlässe zur Gegenmachtbildung. Ihre Stärken liegen in der Strukturbildung. Sie eignet sich, wenn es darum geht, ihr Umfeld durch ein gemeinsames Regelwerk zu beeinflussen. Sie taugt weniger gut, um das Verhalten eines starken und souveränitätsbewussten Gegenspielers durch Anreize und Sanktionen zu manipulieren. Und sie taugt überhaupt nicht, um einen derartigen Gegner durch die Drohung mit Einsatz von Gewalt zu einer Verhaltensänderung zu zwingen.

#### 5.4. Ein vorläufiges Resümee: ESVP und die Zivilmacht Europa

Mit der ESVP wird sich zunächst am Zivilmachtcharakter der EU wenig ändern. Ihre institutionellen Merkmale erlauben es der EU, das untere Spektrum der Petersberg-Aufgaben wie das *peace-keeping* oder die Konfliktnachsorge zu übernehmen. Riskante und komplexe militärische Operationen wie sie die Petersberg-Aufgaben mit der Friedenserzwingung auch vorsehen, würden die EU dagegen schnell überfordern. Das vorläufige Resümee lautet also, dass die ESVP aus friedenspolitischer Perspektive eher Chancen eröffnet, als das sie Risiken enthält. Sie erhöht die Gestaltungsfähigkeit der EU im Bereich der Krisenprävention und der Konfliktnachsorge. Und sie kann einen wichtigen Beitrag zu den friedensichernden Aktivitäten der Vereinten Nationen leisten. Die Perspektive einer Umwandlung der Zivilmacht EU in einen militärisch handlungsfähigen Block bleibt dagegen unwahrscheinlich.

Dennoch wäre ein solch beruhigendes Resümee vorschnell. Weil die Europäische Union Zivilmacht weder aus normativer Überzeugung noch aus rationalistischer Kosten-Nutzen Kalkulation ist, sondern diese Orientierung Ausdruck ihrer institutionellen Struktur und daher eher Notlösung als frei gewählt ist, muss abschließend die Frage nach den Stabilitätsbedingungen des „Systems Maastricht“ aufgeworfen werden.

## 6. Zur Zukunft der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: Stabilitätsbedingungen der Zivilmacht Europa

Wodurch könnte der europäische Integrationsverbund zerfallen? Wodurch könnte umgekehrt ein Integrationsimpuls hin zur Bundesstaatlichkeit ausgelöst werden? Und wie beeinflusst ESVP diese Szenarien?

Aus friedenspolitischer Perspektive sind beide Szenarien problematisch. Die Überwindung der nationalstaatlichen Konkurrenzlogik durch die europäische Integration stellt eine friedenspolitische Errungenschaft von größter Bedeutung dar. Hinzu kommt, dass nur eine stabile EU weiterhin als Stabilitätsanker den entscheidenden Beitrag zur gesellschaftlichen Transformation und friedlichen Integration ihres Umfelds leisten kann. Gerade aus friedenspolitischer Sicht müssen daher Anzeichen für eine Erosion der inneren Kohäsion der EU Alarmsignale auslösen. Aber auch die „Staatswerdung Europas“ wäre bedenklich. Denn damit würde das Fundament, auf dem ihre Zivilmachtorientierung beruht, untergraben. Diese Einsicht ist nicht neu. Niemand anderes als David Mitrany brandmarkte die auf den Bundesstaat gerichtete Integrationsvision eines Ernst Haas als *federal fallacy*, die er u.a. mit der Begründung ablehnte, damit seien Konflikte mit den umliegenden Staaten und Regionen vorprogrammiert: „(...) the more fully and effectively they (regionale Organisationen, M.D.) are integrated the deeper must be the division they would cause in the emergent unity of the world.“<sup>97</sup>

Da nach wie vor die Vermutung im Raume steht, die Stabilität der Zivilmacht EU sei nur eine geborgte, wird bei dieser Diskussion in einem kontrafaktischen Gedankenspiel von einer Erosion der NATO ausgegangen. Weiterhin gehe ich von der Annahme aus, dass eine Integrationskrise sowohl durch interne Gegensätze und ein Wiederaufleben der nationalstaatlichen Machtlogik als auch durch externe Schocks ausgelöst werden könnte.<sup>98</sup>

Eine Erosion der NATO würde die innere Stabilität der EU sicherlich herausfordern. Sie müsste die Fragen lösen, auf die sie in der Vergangenheit keine überzeugenden Antworten gefunden hat. Dies betrifft insbesondere die Art der Integration der nationalen Streitkräfte einschließlich der britischen und französischen Nuklearrüstung. Man mag der optimistischen Einschätzung folgen, dass sich die Wahrnehmungen und Identitäten in Europa durch den Prozess der Kooperation verändert haben, ein Wiederaufleben der nationalstaatlichen Konkurrenzlogik nicht zu erwarten ist und sich daher diese Fragen gar nicht mehr als Problem stellen.<sup>99</sup> Nur muss sich die Wahrnehmung von Gemeinschaft durch praktische Kooperation immer wieder bestätigen. Die Renationalisierung der Streitkräftestrukturen kann folglich nicht die Lösung sein. Solange es Streitkräfte gibt, besteht auch aus friedenspolitischer Perspektive eine zentrale Aufgabe der ESVP darin, die Instrumente

97 David Mitrany, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in: Groom A. J. R./Taylor, Paul (Hg.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*, London, 1975, S. 53-78 (56).

98 Vgl. hierzu Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics*, *International Organization*, Jg. 88, Nr. 2, 1992, S. 384-396.

99 Vgl. Wendt, a.a.O. (Anm. 98).

der nationalen Sicherheitsvorsorge so zu koordinieren, dass einerseits kein Anlass zu gegenseitigem Misstrauen entsteht, andererseits eine zu starke Zentralisierung und Integration vermieden wird.

Was die äußere Dimension betrifft, müsste eine Erosion der Schutzfunktion der NATO von der ESVP so weit kompensiert werden, dass einerseits nationale Reaktionen auf externe Schocks, die intern Instabilität produzieren könnten, vermieden werden. Ob dies gelingen könnte, bleibt angesichts der Schwierigkeit der EU, mit Machtstaaten und den von ihnen provozierten Krisen umzugehen, eine offene Frage. Andererseits gilt es zu vermeiden, dass die EU auf äußere Krisen mit einer überzogenen inneren Kohäsionsdynamik reagiert. Weil die Verwicklung in eine Konfrontation, die eine militärische Reaktion im klassischen Sinne erzwingen würde, die institutionelle Struktur des „Systems Maastricht“ überfordern und entweder die Erosion der Integration einleiten oder zum Sprung in die Bundesstaatlichkeit verleiten könnte, wäre europäischen Entscheidungsträgern geraten, die ESVP nicht zu überfordern. Die EU ist keine Supermacht in der klassischen Bedeutung und sollte keine werden.

Hoffnung über die dauerhafte Stabilität des Systems Maastricht ließe sich allenfalls aus einer optimistischen Interpretation des oben angesprochenen Zusammenhangs zwischen einer vertieften demokratischen Kooperation und ihrer Außenwirkung schöpfen. Präziser formuliert geht es um das Wechselspiel zwischen einem (demokratischen) Staatenverbund und seiner (autoritären) Umwelt. Es ließe sich vermuten, dass das Sicherheitsdilemma in einer solchen Konstellation weniger desaströse Folgen zeitigt, als wenn es sich bei allen Beteiligten um Nationalstaaten handelt. Einerseits wirken systemische Zwänge auf die Mitglieder eines Staatenverbundes weniger bedrohlich. Sie müssen nicht auf jede Bedrohung sofort mit nationalen Vorsorgeanstrengungen reagieren, sondern können sich bis zu einem gewissen Grad auf die Solidarität ihrer Partner verlassen. Andererseits wirkt ein Staatenverbund auf sein Umfeld weniger bedrohlich, weil er die Machtressourcen seiner Mitglieder nicht effizient akkumuliert, sondern immer auch transzendiert. Nur sollte man sich auf diese Hoffnung nicht vorschnell verlassen. Solange die Europäische Union die eigentliche Bewährungsprobe – für ihre innere und äußere Sicherheit selbst zu sorgen – noch gar nicht bestanden hat, verbietet sich jeglicher Triumphalismus, der das eigene Gemeinwesen zum zivilisatorischen Fortschritt erklärt.

## Anhang

### Dialogbeziehungen der EU (Auswahl)

#### I. Kontinente und Großregionen

| Dialog-partner                                 | Beginn/zentrale Stationen  | Format  | Themen   |
|--|--|---|--|
| Lateinamerika                                  | 1983 Kooperationsabkommen mit den Staaten des Anden-Pakts<br>1984 San José-Dialog<br>1986 Rio-Pakt | Seit 1990 jährliche Minister-treffen mit den Rio-Ländern<br><br>Seit 1997 Treffen auf der Ebene der Staats- und Regie-rungschefs/Präsident der Kommission                 | Politische, kulturelle und öko-nomische Kooperation<br><br>Freihandelsabkommen<br><br>Seit den 90er Jahren sicher-heitspolitische Kooperation        |
| ASEM<br>(ASEAN +<br>Japan, China,<br>Südkorea) | 1996 Erstes Asia-Europe-Meeting in Bangkok   | Alle zwei Jahre Treffen der Staats- und Regierun-gschefs/Präsident der Kommissi-on<br><br>Regelmäßige Treffen der Außen-, Wirtschafts-, Finanz- und Wissenschaftsminister | Politische, kulturelle und öko-nomische Kooperation<br><br>Dialog über Menschenrechte<br><br>Seit den 90er Jahren sicher-heitspolitische Kooperation |
| Afrika   | 1996 Initiative Portu-gals<br><br>2000 Erster Gipfel der Staats- und Regie-rungschefs              | Institutionalisierung geplant   | Wirtschaft und Entwicklung<br><br>Menschenrechte, Demokrati-sierung, Good Governance   |

#### II. Regionen

|                                |  |   |   |
|--------------------------------|--|---|---|
| ASEAN-Staaten<br>(Südostasien) | 1972 Erstes Vorbe-<br>reitungstreffen<br><br>Seit 1979 Außenmini-<br>stertreffen<br><br>1980 Kooperationsab-<br>kommen von Kuala<br>Lumpur | Jährliche Außenministertref-<br>fen<br><br>Treffen hoher politischer<br>Beamter einschließlich Ver-<br>treter der Kommission in<br>verschiedenen Foren<br><br><i>Track-Two-Prozesse</i> | Wirtschaftliche Zusammenar-<br>beit<br><br>Umwelt<br><br>Seit den 90er Jahren Men-<br>schenrechte |
| Arabische Liga                 | 1973 Beginn des<br>Euro-Arabischen<br>Dialogs  | Jährliche Treffen in Form<br>einer Ministerkonferenz unter<br>dem Dach der Kommission des<br>Dialogs<br><br>Treffen hoher Beamter in<br>verschiedenen Foren                             | Finanzielle, landwirtschaftli-<br>che, kulturelle und wissen-<br>schaftliche Zusammenarbeit       |
| SADC<br>(South African)        | 1994 „Berlin-Initia-<br>tive“  | Treffen auf Ministerebene: alle<br>zwei Jahre Ministerkonferenz   | Wirtschaftliche und kulturelle<br>Kooperation, Entwicklung  |

|                            |  |   |   |
|----------------------------|--|---|---|
| Development Community)     |  |   | Demokratisierung<br>Sicherheitspolitische Themen  |
| Barcelona                  | Seit 1972 globale Mittelmeerpolitik<br><br>Barcelona 1995 Begründung der Euro-Mediterranen Partnerschaft<br><br>Juni 2000 Europäischer Rat beschließt Gemeinsame Mittelmeerstrategie | Alle 18 Monate Außenministerkonferenzen; Vorbereitung der Treffen und Umsetzung der Beschlüsse durch einen euro-mediterranen Ausschuss<br><br>Funktionale Arbeitsgruppen und Treffen gesellschaftlicher Akteure | Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft; Wichtigstes Ziel: Herstellung einer Freihandelszone bis 2010<br><br>Politische und Sicherheitspartnerschaft<br><br>Menschliche Dimension, u.a. Sicherung der Menschenrechte und Stärkung der Demokratie |
| Golf Kooperationsrat (GCC) | 1989 Kooperationsabkommen zwischen EU und GCC  | Jährliche Ministertreffen ( <i>Joint Council/Ministerial Meetings</i> )   | Wirtschaftsbeziehungen<br>Sicherheitspolitik<br>Kulturelle Kooperation  |

## III. Transatlantischer Dialog

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | 1990 <i>Transatlantic Declaration</i><br><br>1995 <i>New Transatlantic Agenda</i> und EU-US Joint Action Plan<br><br>1998 <i>Transatlantic Economic Partnership</i><br><br>1998 Initiative von Leon Brittan: „A New Transatlantic Marketplace“ | Halbjährliche Gipfeltreffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs; parallel dazu Treffen in verschiedenen ministeriellen Zusammensetzungen<br><br>Ad hoc-Treffen der Troika/Präsidentschaft mit dem amerikanischen Außenminister<br><br>Vielfältige <i>Track Two</i> -Aktivitäten | Bis 1995 vor allem wirtschaftliche Kooperation; seit der <i>New Transatlantic Agenda</i> , Ausweitung auf alle drei Säulen des Maastricht-Vertrags; u.a. weltweite Förderung von Frieden, Stabilität und Demokratie, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und Drogenhandels |
|--|--|---|---|

## IV. Länder

|        |   |   |  |
|--------|---|---|--|
| Japan  | Seit 1983 halbjährliche Treffen der Außenminister                           | Jährliche Gipfeltreffen: japanischer Ministerpräsident, Präsidentschaft und Präsident der Kommission<br><br>Halbjährliche Treffen der Außenminister<br><br>Halbjährliche Treffen der Politischen Direktoren | Ökonomische Kooperation<br>Politischer und sicherheitspolitischer Dialog                                     |
| Indien | 2000 Erstes EU-Indien Gipfeltreffen in Lissabon <i>Enhanced Partnership</i> | Vereinbart wurden regelmäßige Gipfeltreffen,<br><br>Jährliche Treffen der Außenminister,  | <i>Initiative for Enhancing Trade and Investment</i><br><br>politischer Dialog (Terrorismus) ökonomische Ko- |



|          |   |  |  |
|----------|---|--|--|
|          |   | Halbjährliche Treffen von hochrangigen Vertretern der Außenministerien   | operation  |
| Russland | 1997 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen<br><br>1999 Gemeinsame Strategie für Russland               | Halbjährliche Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs<br><br>Treffen im Rahmen des EU-Russland Kooperationsrats    | Politische, sicherheitspolitische und rechtliche Zusammenarbeit<br><br>Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit<br><br>Integration Russlands in einen europäischen Wirtschaftsraum |
| Ukraine  | 1994 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen   | Jährliche Treffen auf Ministerienebene<br><br>Jährliche Treffen hoher politischer Beamter<br><br>Parlamentarische Zusammenkünfte | Unterstützung des Demokratisierungsprozesses<br><br>Sicherheitspolitik einschließlich Atomenergie<br><br>EU-Integration und EU-Erweiterung   |
| Türkei   | 1963 Assoziationsvertrag<br><br>1995 Zollunion<br><br>2001 Beitrittspartnerschaft                         | Treffen auf der Ebene der Außenminister im Rahmen des Assoziationsrats; seit den 90er Jahren vertiefter politischer Dialog       | Seit 1963 immer engere wirtschaftliche Kooperation<br><br>Seit den 90er Jahren politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit einschl. Demokratisierung und Menschenrechte    |
| Iran     | Dezember 1992 Aufnahme des kritischen Dialog  | Auf der Ebene der Botschafter  | U.a. Menschenrechte und Nahost-Friedensprozess   |
| VR China | Seit 1994 politischer Dialog mit der VR China<br><br>1998 Aufwertung zu einer „umfassenden Partnerschaft“ | Im Rahmen der umfassenden Partnerschaft jährliche Gipfeltreffen der EU-Regierungschefs und der chinesischen Regierung            | Wirtschaftliche Kooperation<br><br>Förderung der Transformation Chinas<br><br>Politischer Dialog über globale und regionale Sicherheitsfragen                                      |