



LUND UNIVERSITY

Europa in der Weltpolitik. Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative

Rittberger, Volker; Zelli, Fariborz

Published in:
Die Friedens-Warte

2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Rittberger, V., & Zelli, F. (2004). Europa in der Weltpolitik. Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative. *Die Friedens-Warte*, 78(2-3).

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?

Volker Rittberger / Fariborz Zelli, Tübingen

Die Frage nach der Rolle Europas in der Weltpolitik steht bekanntermaßen seit längerem an prominenter Stelle in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion, insbesondere seit der Aufwertung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht über die europäische Union (EU). Gleichwohl haben zwei Umstände aus der jüngsten Zeit dieser Frage zusätzliche Beachtung zukommen lassen: zum einen die Vorlage des Entwurfs des EU-Verfassungskonvents, in dem unter anderem gewichtige institutionelle Reformen im Bereich der Außenpolitik vorgesehen sind, und zum anderen die transatlantischen, aber auch innereuropäischen Differenzen hinsichtlich der militärischen Intervention im Irak. Gerade angesichts der Meinungsverschiedenheiten in der Irakpolitik ist noch einmal deutlich geworden, dass das Europa der EU bei der Definition seiner eigenen Außenpolitik um eine genaue Standortbestimmung zur US-Außenpolitik nicht herumkommen kann. Im Zuge dieser Positionierung bieten sich als strategische Optionen einerseits die Rolle als Juniorpartner Washingtons und andererseits die Bereitstellung einer antihegemonialen Alternative zu den USA an.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich diese Strategien tatsächlich als sinnvolle Optionen für die Rolle EU-Europas in der Weltpolitik eignen. Bevor es zu einer kritischen Auseinandersetzung mit diesen Strategien kommen kann, muss freilich erörtert werden, inwiefern die Europäische Union als außenpolitischer Akteur bezeichnet werden kann. Hierzu wird im ersten Abschnitt auf das so genannte „Principal-Agent“-Modell zurückgegriffen. Demnach kann die EU immer dann als außenpolitischer Akteur auftreten, wenn die Prinzipale, d.h. die Mitgliedstaaten, ausreichend Handlungskompetenz an die Agenten der EU, d.h. ihre supranationalen Organe, abgeben, oder wenn diese Prinzipale über hinlänglich gemeinsame institutionelle Vorkehrungen und substanzielle Vorstellungen verfügen. Als solche substanziellen Vorstellungen werden im ersten Abschnitt die Modelle der Handelsmacht, der militärischen Großmacht und der Zivilmacht unterschieden, wobei sich die EU bei der Bestimmung ihrer künftigen weltpolitischen Rolle vorrangig an den beiden letztgenannten Modellen orientiert und

sich damit ins Spannungsfeld zwischen Machtpolitik und zivilisierender Ordnungspolitik begibt.

Im zweiten Abschnitt wird das gegenwärtige transatlantische Verhältnis analysiert. Hierbei werden die USA zunächst als Welthegeemon auf militärischem, aber auch auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet charakterisiert. Daran anschließend wird die deutliche Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen seit Ende des Kalten Krieges skizziert, bevor näher auf die zunehmenden Spannungen innerhalb des Europa der EU eingegangen wird.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme werden im dritten Abschnitt Handlungsoptionen einer künftigen europäischen Außenpolitik gegenüber den USA herausgearbeitet und diskutiert. Hierbei wird gezeigt werden, dass die beiden genannten, auf neorealistischen Theorien basierenden Handlungsoptionen – antihegemoniale Alternative (*balancing*) und Juniorpartnerschaft (*bandwagoning*) – sich weder als durchführbar noch als wünschenswert erweisen. Als ernst zu nehmende Option bleibt daher nur eine Strategie übrig, die nach außen auf die Stärkung transnationaler zivilgesellschaftlicher Koalitionen setzt und – im Sinne des „Principal-Agent“-Modells – das „Sprechen mit einer Stimme“ befördert: in substantieller Hinsicht durch die kontinuierliche Verpflichtung der Prinzipale auf das gemeinsame Leitbild der Zivilmacht, in institutioneller Hinsicht durch Ausweitung der Befugnisse der außen- und sicherheitspolitischen Agenten, konkret durch einen „Doppelhut“ auf Chefebene und durch die gleichwertige Stärkung der institutionellen Trias von Kommission, Rat und Europäischem Parlament. Gerade was diese wünschenswerten institutionellen Reformen betrifft, wird sich zeigen, dass der kürzlich vorgelegte Entwurf des Verfassungskonvents nicht weit genug geht.

1. Europäische Außenpolitik im Spannungsfeld zwischen Machtpolitik und zivilisierender Ordnungspolitik

Die Themenstellung legt die Vermutung nahe, dass das Europa der EU in der Lage sei, als ernst zu nehmender Akteur in der Weltpolitik aufzutreten. Genau dies wird aber von vielen Beobachtern, nicht zuletzt auch von US-Außenpolitikern und Wissenschaftlern bezweifelt. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an Henry Kissingers vor nunmehr 30 Jahren geäußerte Beschwerde, dass Europa über keine Telefonnummer verfüge, wenn man es in einem Krisenfall anrufen wolle.¹ Heute gibt es freilich eine solche Telefonnummer – die des Hohen Beauftragten der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik –, und die mitgliedstaatlichen Außenpolitiken sind durch einen kontinuierlichen In-

¹ „When I want to speak to Europe, whom do I call?“, Henry Kissinger, zitiert in: Business Week, 5. Mai 1997, verfügbar unter www.usaengage.org/archives/news/970505bw.html (16.5.2003).

formationsaustausch im Rat der Außenminister, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) sowie durch die ständigen intensiven Kontakte der Außenministerien der Mitgliedstaaten vielfach aufeinander abgestimmt. Dennoch ist die Frage alles andere als überflüssig, ob die Europäische Union als außenpolitischer Akteur bezeichnet werden kann.

Will man einer Antwort auf die Frage nach der Akteursqualität (*actorness*) der EU näher kommen, so muss man zunächst Kriterien benennen, anhand derer ein internationaler Akteur von einem Nicht-Akteur zu unterscheiden ist. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass der Begriff der *actorness* je nach wissenschaftlicher Disziplin und theoretischer Perspektive recht unterschiedlich definiert wird.

1.1. Die EU als außenpolitischer Akteur in der Perspektive des Völkerrechts

Im Völkerrecht verfügt die Europäische Union derzeit – anders als die Europäische Gemeinschaft (EG) – nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie selbst kann keine völkerrechtlich bindenden Verträge mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen schließen. Gemäß Artikel 24 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) darf der Rat der EU im Bereich der GASP zur Durchführung so genannter gemeinsamer Aktionen oder Standpunkte Übereinkünfte mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen treffen. Er tut dies freilich im Namen der Mitgliedstaaten, welche nach wie vor die eigentlichen Vertragspartner sind.² Die EG hingegen besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit (Artikel 281 EGV). Dies impliziert unter anderem die Kompetenz zum Vertragsschluss mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen (Artikel 300 EGV). Bei der nächsten Revision des EUV ist allerdings geplant, der EU eine eigene Rechtspersönlichkeit zuzugestehen. Nichtsdestoweniger lässt sich feststellen, dass die EU bereits heute – über die EG – *de facto* als Verhandlungspartner von Nicht-Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen auftritt. Der völkerrechtliche Status bestimmt also nur begrenzt die Anerkennung und Qualität eines Akteurs. Es liegt daher nahe, weitere Kriterien in Betracht zu ziehen.

1.2. Die EU als außenpolitischer Akteur in der Perspektive der Disziplin der Internationalen Beziehungen

Geht man über die völkerrechtliche Definition hinaus und zieht die politikwissenschaftliche Disziplin der Internationalen Beziehungen zu Rate, so fällt

² Durch den Vertrag von Nizza (2000) werden zudem die Organe der EU gemäß Artikel 24 Abs. 6 EUV an die mit einem oder mehreren Staaten oder mit internationalen Organisationen geschlossenen Übereinkünfte gebunden.

die Antwort auf die Frage nach der Akteursqualität der EU differenzierter aus. Dies liegt nicht zuletzt an der Berücksichtigung der *Input*-Seite europäischer Außenpolitik, welche von einer hohen Komplexität geprägt ist, die sich aus einer Vielzahl von Akteuren, Strukturen und Entscheidungsprozessen ergibt. Versucht man die europäische Außenpolitik formal zu gliedern, dann könnte man folgendermaßen unterteilen: zum einen die – mehr oder weniger koordinierte – Außenpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten; zum zweiten die EG-Außenpolitik, d.h. die Außenbeziehungen im Rahmen der „Ersten Säule“, konkret in der Außenhandels-, Entwicklungs- und der Umweltpolitik; und zum dritten die EU-Außenpolitik, d.h. die „Zweite Säule“, welche durch den Vertrag von Maastricht von der EPZ zur GASP aufgewertet wurde und nun – unter anderem nach den Verträgen von Amsterdam und Nizza – vor den Herausforderungen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) steht. Tatsächlich aber ist diese Unterscheidung wenig nützlich, um die Außenpolitik EU-Europas hinreichend zu erfassen. Dies liegt an der Interaktion und der damit verbundenen wechselseitigen Interdependenz von Akteuren und Politikprozessen. So ist die Autonomie der Außenpolitik der Mitgliedstaaten durch die EG- und die EU-Außenpolitik begrenzt, welche sich ihrerseits wechselseitig bedingen. Um effektiv zu sein, müssen beispielsweise im Rahmen der GASP nach Artikel 14 EUV beschlossene gemeinsame Aktionen zu Außenwirtschaftssanktionen durch EG-Verordnungen zur gemeinsamen Handelspolitik ergänzt oder unterstützt werden.

Trotz oder gerade wegen dieser beträchtlichen Verschränkung von Akteuren und Politikprozessen steht die Disziplin der Internationalen Beziehungen der Frage nach der Akteursqualität der EU aufgeschlossener gegenüber als dies bei einer rein völkerrechtlichen Betrachtungsweise der Fall ist: Die EU kann durchaus als außenpolitischer Akteur bezeichnet werden, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllt. Folgende Fragen sind bei einer solchen Prüfung zentral: Wer handelt, wenn die EU handelt? Welches Bild hat die EU von sich selbst? Und welches Bild haben die Mitgliedstaaten von der EU?

1.2.1. Das „Principal-Agent“-Modell

Ein maßgebliches Modell aus der Disziplin der Internationalen Beziehungen, das Antworten auf diese Fragen zu geben versucht, ist das so genannte *Principal-Agent*-Modell, welches unter anderem auf der Denkschule des Institutionalismus aufbaut.³ Dieses Modell versucht, die angesprochene Komplexi-

³ Ausführlich Hussein Kassim / Anand Menon, *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled*, in: *Journal of European Public Policy* 10 (2003) 1, S. 121–139; Mark A. Pollack, *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*, in: *International Organization* 51 (1997) 1, S. 99–134; ders., *The Engines of European Integration. Delegation,*

tät zu erfassen und – mittels der Unterscheidung zwischen Prinzipalen und Agenten – ein handhabbares Abbild der Realität zu entwerfen. Die Prinzipale, z.B. die Vertragstaaten einer zwischenstaatlichen Organisation wie der EG/EU, legen demnach ihre Kompetenzen zusammen (so genanntes *pooling*) und überantworten deren Ausübung einem oder mehreren Agenten, d.h. supranationalen Institutionen wie etwa der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank oder dem Hohen Beauftragten der EU für die GASP. Diese Zusammenlegung von Hoheitsrechten und deren Ausübung durch Agenten wird von rational kalkulierenden Prinzipalen vorgenommen, um angebbare Kollektivprobleme besser lösen und mithin ihr Kollektivwohl steigern zu können. So sollen die Agenten das Kollektivhandeln der Prinzipale ermöglichen und fördern und zu diesem Zweck bestimmte Aufgaben übernehmen, welche von den Prinzipalen nicht mit gleicher Effektivität ausgeführt werden können. Dazu gehören z.B. das Initiativrecht und die Funktion des *Agenda-setting* der Kommission – um die Gefahr einer Selbstblockade aufgrund eines politikprogrammatischen Dissenses zwischen den Prinzipalen zu mindern – sowie die Überwachung der Mitgliedstaaten bei der Implementation von Kollektivbeschlüssen (durch die Kommission) oder die verbindliche Entscheidung über Rechtsansprüche bei der Kompetenzverteilung (durch den Europäischen Gerichtshof).

Gerade im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist diese Zusammenlegung von Hoheitsrechten und deren Ausübung durch Agenten für die Zwecke eines effektiveren Kollektivhandelns unerlässlich, um dem Problem des so genannten *incomplete contracting*, das sich bei internationalen Organisationen häufig beobachten lässt, gerecht zu werden. Dieses Problem stellt sich in Situationen, in denen die in einer Vereinbarung der Prinzipale vorgesehene Kooperation langfristig angelegt ist und Lösungen für künftige gemeinsame Probleme zum Zeitpunkt des Übereinkommens nicht vorhersehbar sind. Obwohl die Erzielung gemeinsamer Vorteile von der Dauerhaftigkeit des Vertrags abhängig ist, würden sich Verhandlungsprozess und Vertragsschluss zwischen den Prinzipalen in einem solchen Falle als äußerst schwierig erweisen, wollten sie alle zukünftigen Probleme *ex ante* berücksichtigen. Um dieses Kooperationshindernis zu überwinden, einigen sich die Prinzipale zunächst nur auf ein unvollständiges Vertragswerk (*incomplete contract*), in welchem sie allgemeine Ziele formulieren und nur solche Kooperationsprojekte konkretisieren, über die bereits Konsens erzielt werden konnte, und in welchem sie – soweit möglich – Regeln für Entscheidungen in nicht vorhergesehenen oder vorhersehbaren Situationen festlegen;⁴ gleichzei-

Agency and Agenda Setting in the EU, Oxford 2002.

⁴ Paul Milgrom / John Roberts, Economics, Organization and Management, New York 1992.

tig setzen sie Agenten ein, welche unter anderem das Mandat haben, diesen unvollständigen Vertrag nach und nach zu ergänzen und im Falle künftig auftretender Kollektivprobleme Vorschläge zur Vertragsrevision zu machen, um nicht vorhergesehene Dispute über vertragliche Inhalte zwischen den Prinzipalen zu regeln.⁵

Je nachdem, wie versucht wird, das Problem des *incomplete contracting* zu lösen, kann die europäische Außenpolitik in zweierlei Gestalt auftreten: einerseits als Kollektiv der Prinzipale mit allen Risiken der Selbstblockade und andererseits vermittelt über organschaftlich eingebettete Agenten mit der Chance, kollektive Handlungsfähigkeit zu stärken. Hierbei können zwei Arten von Spannungen zutage treten, die es bei der Frage nach der Akteursqualität der EU zu berücksichtigen gilt: zum einen zwischen Prinzipalen und Agenten, da letztere ihrem institutionellen Eigeninteresse gemäß nach Autonomie gegenüber den Prinzipalen streben, d.h. die Politikintegration der EU weiter vorantreiben wollen – die Prinzipale sind deshalb bemüht, die Agenten an einer eher kurzen als langen Leine zu halten; zum anderen das Verhältnis der Prinzipale untereinander, welches maßgeblich für eine kohärente Außenvertretung der Union ist. Mit anderen Worten: Die EU kann immer dann als Akteur auftreten, wenn sich die Prinzipale einig sind oder wenn den Agenten so viel Handlungskompetenz zukommt, dass z.B. durch deren Initiativ- oder *Agenda-setting*-Befugnisse die Gefahr der Selbstblockade der Prinzipale vermieden oder zurückgedrängt und mithin einer kollektiven Handlungsunfähigkeit oder einem Rückfall in Alleingänge vorgebeugt werden kann. Letzteres ist unter anderem im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik der Fall, welche nach Artikel 133 EGV in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und für die der Europäischen Kommission ein großer eigener Handlungsspielraum zusteht.

Einigkeit muss zwischen den Prinzipalen vor allem darüber bestehen, welche *substanzielle* Rolle die EU in der Weltpolitik spielen und welche *institutionelle* Gestalt die EU im Allgemeinen und die europäische Außenpolitik im Besonderen haben sollen, d.h. es bedarf einer gemeinsamen *polity idea* oder Finalitätsvorstellung der Integration. Wir werden, bevor wir uns der Einigkeit zwischen den Prinzipalen wieder zuwenden, kurz verschiedene Modelle sowohl für die Finalität als auch für die substanzielle Rolle der EU in der Weltpolitik vorstellen, wie sie in der Disziplin der Internationalen Beziehungen diskutiert werden.

⁵ Ausführlich Thomas J. Doleys, Member States and the European Commission. Theoretical Insights from the New Economics of Organization, in: Journal of European Public Policy 7 (2000) 4, S. 532–553; Oliver E. Williamson, Economic Institutions of Capitalism, New York 1985.

1.2.2. Institutionelle und substanzielle Modelle
einer europäischen Außenpolitik

Die institutionellen Finalitätsvorstellungen der europäischen Integration reichen von der EU als reiner Wirtschaftsgemeinschaft über das Modell des multifunktionalen Staatenzweckverbundes bis hin zur Idee eines Bundesstaats, d.h. einer europäischen Föderation *in nuce*.⁶ Beim Modell der EU als einer Wirtschaftsgemeinschaft sind die Erwartungen an die europäischen Institutionen auf die Sicherstellung eines funktionierenden gemeinsamen Marktes konzentriert. Eine solche Gemeinschaft bezieht ihre Legitimität daraus, dass sie effektive und effiziente Lösungen für Allokationsprobleme bereitstellt, welche am besten über den Mechanismus des Marktes oder mittels der Delegation an nicht-majoritäre, d.h. nicht von Mehrheitsbeschlüssen der Prinzipale abhängige Agenten wie z.B. unabhängige Regulierungsbehörden zu bewältigen sind. Demgegenüber knüpft das Modell des multifunktionalen Staatenzweckverbundes an ein politisch-regulatives Vorverständnis an und geht damit über eine rein ökonomische Zielsetzung der europäischen Integration deutlich hinaus. Zwar wird die Staatswerdung Europas als unmöglich angesehen, da es jenseits des Nationalstaats keine Quelle legitimer Herrschaft geben könne, allerdings wird die EU als multifunktionaler politisch-administrativer Zweckverbund zu einem gewissen Maße „durch ihre höhere Problemlösungskompetenz in bestimmten Bereichen legitimiert“⁷. Hingegen impliziert die dritte Finalitätsvorstellung, die Konzeption der EU als Bundesstaat, ein duales Verständnis von Souveränität, welche sich auf verschiedene Herrschaftsebenen – mitgliedstaatliche und Unionsebene – verteilt. Dieser Bundesstaat stützt seine – wohlgemerkt: demokratische – Legitimität auf ein Zweikammer-System auf der Unionsebene, nämlich auf ein vom Bundes-„Volk“ gewähltes Parlament einerseits sowie eine Kammer aus Vertretern der Mitgliedstaaten andererseits, die ihre Legitimation vom jeweiligen mitgliedstaatlichen „Volk“ herleiten.

Was nun die substanzielle Rolle der EU in der Weltpolitik betrifft, so bietet die Disziplin der Internationalen Beziehungen ebenfalls drei Modelle an,

⁶ Neben diesen Modellen wird in der wissenschaftlichen Diskussion noch ein viertes, das des Netzwerks, betrachtet. Die drei genannten Modelle spielen hinsichtlich der Finalitätspräferenzen der politischen Akteure allerdings eine weitaus größere Rolle. Ausführlich Markus Jachtenfuchs, *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden 2002; ders. / Thomas Diez / Sabine Jung, *Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*, in: *European Journal of International Relations* 4 (1998) 4, S. 409–445; Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: *Europäische Integration*, hg. von Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch, Opladen 1996, S. 15–44.

⁷ Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Fn. 6), S. 37.

die ihrerseits in drei maßgeblichen Denkschulen verankert sind. Hierzu zählt zum einen das vom Liberalismus favorisierte Modell der Handelsmacht, die im Innern wie auch auf dem Gebiet der Außenpolitik dem Primat der materiellen Wohlfahrtsoptimierung folgt und versucht, neue Handelsströme zu erschließen und wirtschaftliche Beziehungen auszubauen.⁸ Diese Rolle als Handelsmacht ist durchaus vereinbar mit der zuvor umrissenen bescheidenen Finalitätsvorstellung von Europa als Wirtschaftsgemeinschaft. In der Tat kommt die heutige EU sowohl in institutioneller als auch in substantieller Hinsicht diesem Modell am nächsten.

Dieser Umstand impliziert, dass eine veränderte Rolle der EU in der Weltpolitik nur insoweit möglich ist, als sich die Idee des Staatenzweckverbundes oder gar des Bundesstaats als neue verfassungspolitische Schnittstelle der Prinzipale ergeben sollte. Als Optionen für eine solche veränderte Rolle kämen die beiden verbliebenen Modelle in Frage, die in der Disziplin der Internationalen Beziehungen diskutiert werden: zum einen das in der realistischen Denkschule verankerte Modell von Europa als militärischer Großmacht – auf dieses Modell, seinen theoretischen Hintergrund und die damit verbundene Handlungsoption einer europäischen Gegenmachtbildung wird noch ausführlicher eingegangen werden⁹ – sowie zum anderen das Modell von Europa als so genannter Zivilmacht¹⁰, welches der Denkschule des Konstruktivismus entspringt. Insofern sich also eine europäische Außenpolitik in den nächsten Jahren entwickeln wird, die das Modell von Europa als Handelsmacht transzendiert, wird sie sich in einem Spannungsfeld zwischen Machtpolitik und zivilisierender Ordnungspolitik bewegen. Was bedeutet letzteres?

Die dem Modell der Zivilmacht zugrunde liegende Denkschule des Konstruktivismus hält die im Neorealismus zentralen Vorstellungen eines ahistorischen Primats der militärischen Sicherheitspolitik für nicht wirklichkeitsgemäß. Nach konstruktivistischer Auffassung sind materielle Bedingungen wie z.B. die Verteilung von militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten nicht allein ausschlaggebend für den Charakter, den die internationalen Beziehungen zu einem gegebenen Zeitpunkt annehmen. Vielmehr sind für das Verhalten von Staaten – und auch von nicht-staatlichen Akteuren – ideelle und soziale Faktoren wie kollektive Identitäten (Selbstverständnisse), Werte, Rollen¹¹ und soziale Normen, d.h. wertegestützte, intersubjektiv ge-

⁸ Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft*, Frankfurt a. M. / New York 1987; Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn 2000.

⁹ Siehe unten, Abschnitt 3.1.

¹⁰ *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, hg. von Max Kohnstamm / Wolfgang Hager, Frankfurt a. M. 1973.

¹¹ Der Rollenbegriff umfasst „ein Bündel normativer Verhaltenserwartungen, die von

teilte Erwartungen angemessenen Verhaltens, mindestens ebenso entscheidend.¹² Akteure wählen zwischen verschiedenen Verhaltensoptionen „norm- und regelgeleitet auf dem Hintergrund subjektiver Faktoren, historisch-kultureller Erfahrungen und institutioneller Einbindungen“¹³. Mit verschiedenen Handlungsalternativen konfrontiert, gründen sie die Wahl einer Verhaltensoption auf eine „Logik der Angemessenheit“, d.h. sie wählen die Option, die ihnen in der vorliegenden Situation mit Blick auf die an sie gerichteten sozialen Erwartungen am angemessensten erscheint.¹⁴

Eine Zivilmacht unterscheidet sich in ihrer Außenpolitik von anderen Mächten darin, dass sie einer Logik der Angemessenheit folgt, also bestrebt ist, an sie gerichtete, wertegestützte Erwartungen angemessenen Verhaltens zu erfüllen. Bei diesen Erwartungen handelt es sich zum einen um gesellschaftliche Normen, d.h. um Erwartungen, welche von der Gesellschaft als Ganzes oder von verschiedenen Gruppen an die außenpolitischen Entscheidungsträger vermittelt werden. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die Herausbildung einer kollektiven Identität oder eines kollektiven Bewusstseins, welches die außenpolitische Rolle als Zivilmacht mit trägt. Andererseits kann es sich bei den für eine Zivilmacht verhaltensleitenden Normen um Erwartungen handeln, welche in der internationalen Gesellschaft geteilt werden. Internationale Normen, die gemeinsame Ziele definieren und angemessen-

einer oder mehreren Bezugsgruppen an Inhaber sozialer Positionen herangetragen werden“; siehe Rüdiger Peuckert, Artikel Rolle, soziale, in: Grundbegriffe der Soziologie, hg. von Bernhard Schäfers, 4. Aufl. Opladen 1995, S. 262–266, hier S. 262.

¹² Henning Boekle / Volker Rittberger / Wolfgang Wagner, Constructivist Foreign Policy Theory, in: German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, hg. von Volker Rittberger, Manchester 2001, S. 105–137, hier S. 112; dies., Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (2001) 1, S. 72–103. Zur Definition von sozialen Normen siehe auch Martha Finnemore / Kathryn Sikkink, International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52 (1998) 4, S. 887–917; sowie Jeffrey Legro, Why Norms Matter? Revisiting the „Failure“ of Internationalism, in: International Organization 51 (1997) 1, S. 31–64.

¹³ Thomas Schaber / Cornelia Ulbert, 1994: Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1 (1994) 1, S. 139–169, hier S. 142.

¹⁴ Diese Logik besagt, dass „behaviors (beliefs as well as actions) are intentional but not willful. They involve fulfilling the obligations of a role in a situation, and so of trying to determine the imperatives of holding a position. [...] Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is ‚in touch with identity‘ in the sense of maintaining consistency between behavior and a conception of self in a social role“; James G. March / Johan P. Olsen, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York 1989, S. 160 f.

sene Verhaltensweisen für deren Verwirklichung spezifizieren, haben einen sozialisierenden Effekt auf Staaten, weil Staaten beständig um ihre Anerkennung als normgerecht handelnde Mitglieder der internationalen Gesellschaft bemüht sind.¹⁵

Für das außenpolitische Verhalten einer Zivilmacht sind insbesondere solche Werte und Normen sowie Formen der Einflussnahme und Instrumente der Machtausübung maßgebend, die einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen dienen.¹⁶ Eine Zivilmacht handelt diesen Normen gemäß und strebt – anstelle von territorialen Gewinnen oder eines sonstigen relativen machtpolitischen Vorteils – deren Verbreitung in der internationalen Gemeinschaft an. Zu den außenpolitischen Handlungsmaximen, welche auf eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen abzielen, zählen unter anderem die Förderung sozialer Ausgewogenheit und Gerechtigkeit im internationalen System sowie die Einhegung einzelstaatlicher organisierter Gewaltanwendung bei der Austragung von Konflikten.¹⁷ Zur Erreichung dieser Ziele entscheidet sich eine Zivilmacht – anders als eine militärische Großmacht – bewusst für einen weitgehenden, freilich nicht vollständigen Verzicht auf Mittel klassischer Machtpolitik wie etwa militärische Gewalt. Stattdessen bevorzugt sie den Primat der Diplomatie, den Einsatz ökonomischer Mittel sowie die Bereitschaft zur Zusammenlegung von Hoheitsrechten in multilateralen Organisationen.¹⁸

¹⁵ Henning Boekle / Volker Rittberger / Wolfgang Wagner, *Constructivist ...* (Fn. 12), S. 112.

¹⁶ Knut Kirste / Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (1996) 2, S. 283–312. Für eine ausführlichere Darstellung der Verankerung des Zivilmachtsmodells in der Denkschule des Konstruktivismus siehe auch Volker Rittberger, *Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat, Zivilstaat?*, in: *Friedenspolitik in und für Europa. Festschrift für Gerda Zellentin zum 65. Geburtstag*, hg. von Wolfgang Bergem / Volker Ronge / Georg Weißeno, Opladen 1999, S. 83–111; zu Begriff und Prozess der Zivilisierung siehe ausführlicher Volker Rittberger / Martin Mogler / Bernhard Zangl, *Verante Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik?*, Opladen 1997, S. 15–24. u. 101–109.

¹⁷ Knut Kirste / Hanns W. Maull (Fn. 16), S. 300 f.

¹⁸ Matthias Dembinski, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Potenzielle Gefahren einer sich abzeichnenden Eigendynamik*, in: *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht“ Europa*, hg. von Peter Schlotter, Baden-Baden 2003 (= AFK-Friedensschriften, Bd. 30), S. 72–100, hier S. 74 ff.; Hanns W. Maull, *Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland*, in: *Europa-Archiv* 47 (1992) 10, S. 269–278; Peter Schlotter, *Die Europäische Union: eine „Zivilmacht“? – Zur Einführung*, in: *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht“ Europa*, hg. von Peter Schlotter, Baden-Baden 2003 (= AFK-Friedensschriften; Bd. 30), S. 7–17, hier S. 8.

1.2.3. Fehlende Einigkeit der Prinzipale: Zivilmachtsrhetorik als Schnittstelle?

Kommen wir nun zurück zur Frage nach der Qualität der EU als eigenständigem außenpolitischen Akteur. Unter Berufung auf das *Principal-Agent*-Modell können wir nur dann eine solche Qualität erwarten, wenn Einigkeit zwischen den Prinzipalen besteht oder wenn die Prinzipale die Agenten mit Befugnissen ausgestattet haben, welche trotz widerstreitender Interessen der Prinzipale kollektives Handeln ermöglichen (wie etwa *agenda-setting*). Eine solche Einigung sowohl auf ein institutionelles Modell als auch auf eine substanzielle Rolle Europas in der Weltpolitik besteht aber derzeit noch nicht oder nur bedingt. Gerade was die drei wichtigsten EU-Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – betrifft, gehen die Finalitätsvorstellungen deutlich auseinander. Während sich die Briten mit der Vorstellung von einer Wirtschaftsgemeinschaft zufrieden geben und damit dem weltpolitischen Leitbild von Europa als Handelsmacht verhaftet bleiben, streben Deutschland und Frankreich eine weitergehende politische Integration an, verbunden mit einer Rolle Europas als Zivilmacht, wenngleich dies aus unterschiedlichen Motiven geschieht: Deutschland zieht mit der Zivilmachtsorientierung die Konsequenzen aus der relativen Schwäche seines diplomatischen Status (z.B. im VN-Sicherheitsrat) und seines Militärpotenzials (z.B. als Nicht-Nuklearmacht), während Frankreich aus diesem endgültigen deutschen Abrücken von nationalen Großmachtanwendungen eine nachhaltige Bestätigung seiner privilegierten internationalen Rolle – unter anderem als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats und als Nuklearmacht – erhält.¹⁹ Diese unterschiedlichen Finalitätsvorstellungen im Kreis der Prinzipale bilden auch eine grobe Erklärungsfolie dafür, warum es – anders als z.B. bei handels- oder umweltpolitischen Fragen – wiederholt zur Blockade kollektiven Handelns im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gekommen ist, wie dies anlässlich des Irak-Konflikts jüngst wieder offensichtlich geworden ist.

Eine kohärente europäische Außenpolitik ist daher nur in dem Maße zu erwarten, wie sich die deutschen und französischen Vorstellungen von einer europäischen Zivilmacht annähern und gegenüber dem britischen Verständnis der EU als Handelsmacht durchsetzen können. Hierzu gibt es – zumindest in der politischen Rhetorik – Ansätze, die verhalten optimistisch stimmen können. Die EG/EU hat sich hinsichtlich einer gemeinsamen Außenpolitik von Beginn an dem Leitbild einer Zivilmacht verschrieben: „Seit ihren ersten außenpolitischen Gehversuchen sind die in den offiziellen Dokumenten entwickelten Leitbilder des außenpolitischen Verhaltens der EG/EU geprägt von

¹⁹ Wolfgang Wagner, *Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich*, Frankfurt a. M. u. New York 2001.

der Vorstellung einer spezifischen Verantwortung gegenüber der Welt.“²⁰ So setzten sich die neun Unterzeichnerstaaten des im Dezember 1973 verabschiedeten „Dokuments über die Europäische Identität“ das Ziel, 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“²¹. Diese Intention, vor allem das Bekenntnis zum Multilateralismus findet sich seitdem in zahlreichen Deklarationen der verschiedenen EU-Institutionen wieder, darunter auch in dem in Maastricht geschlossenen Vertrag über die Europäische Union, in welchem die Ziele der GASP benannt werden (Artikel 11 EUV).²²

Im Rahmen ihrer aktiven Menschenrechts-, Demokratisierungs- und Krisenpräventionspolitik hat sich die EU in verschiedener Weise bemüht, diesem Leitbild gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang sei auf das Mittel des *politischen Dialogs* verwiesen, den die EU mit zahlreichen Drittländern und Staatengruppen sowie mit Unternehmen²³ führt, aber auch auf Maßnahmen des *zivilen Krisenmanagements* wie humanitäre Hilfe, Wahlbeobachtungen oder die Unterstützung von demokratischen Transformationsregimen.²⁴

²⁰ Matthias Dembinski (Fn. 18), S. 76; vgl. hierzu auch Wolfgang Wessels, Die Europäische Union als Ordnungsfaktor, in: *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, hg. von Karl Kaiser / Hans-Peter Schwarz, Bonn 2000, S. 575–590.

²¹ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), hg. vom Auswärtigen Amt, Bonn 1994, S. 52 f.

²² Zur Selbstwahrnehmung EU-Europas als Zivilmacht siehe auch unten, Abschnitt 2.2.3.

²³ Die EU hat sich insbesondere die Förderung von europäischen Rahmenbedingungen für *corporate social responsibility* zum Ziel gesetzt, um die Privatwirtschaft auf Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards festzulegen. Eine wesentliche Initiative in diese Richtung stellt das Grünbuch der Europäischen Kommission vom Juli 2001 dar; Europäische Kommission, Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen. Grünbuch, Brüssel 2001, verfügbar unter www.europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2001/ke3701590_de.pdf (9.5.2003).

²⁴ Annette Jünemann / Niklas Schörnig, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich?, Frankfurt a. M. 2002 (= Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report; Nr. 13/2002), S. 13 ff.; Michèle Roth, Europa als Global Governance-Akteur. Das Beispiel Menschenrechte, in: Peter Schlotter (Hg.) (Fn. 18), S. 302–328, hier S. 303 ff.; Reinhardt Rummel, EU-Friedenspolitik durch Konfliktprävention. Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network, in: Peter Schlotter (Hg.) (Fn. 18), S. 240–277. Nachdem sich die EU bereits 1997 mit dem *Conflict Prevention Network* (CPN) eine eigene Beratungsorganisation für die Früherkennung und Behandlung von Gewaltkonflikten geschaffen hatte, sind in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 und im ersten Halbjahr 2001 von der finnischen und der schwedischen Präsidentschaft

Dieses Selbstverständnis als Zivilmacht wird gestützt durch ein einschlägig ausgeprägtes kollektives europäisches Bewusstsein in der Bevölkerung der meisten EU-Mitgliedstaaten. So sahen sich laut der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2002²⁵ 59 % der befragten Bürger in den 15 Mitgliedstaaten in gewissem Maße als Europäer: 3 % fühlten sich ausschließlich als Europäer, 7 % betrachteten sich in erster Linie als Europäer und in zweiter Linie als Bürger ihres eigenen Landes, und 49 % sahen sich in erster Linie als Bürger ihres Landes und an zweiter Stelle als Europäer. In 11 der 15 Staaten überwog die Zahl derer, die sich auch als Europäer fühlten, gegenüber denen, die sich ausschließlich mit ihrer eigenen Nationalität identifizierten. Dabei ist allerdings die Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten beachtlich: Während der Anteil derer, die sich in gewissem Maße als Europäer fühlten, in Luxemburg mit 80 % am höchsten war, bildete Großbritannien mit 33 % das Schlusslicht; die deutsche Bevölkerung lag mit 60 % im Mittelfeld. In einer anderen Umfrage stimmten freilich 52 % der befragten Deutschen der Aussage voll zu, dass die Deutschen ein noch stärkeres europäisches Bewusstsein entwickeln sollten; weitere 36 % stimmen dieser Aussage eher zu.²⁶ Als Begründung wurde unter anderem auf die zivilisierende Rolle der EU hingewiesen. So wurde die EU von den Befragten explizit als großes Friedensprojekt der Völker Europas verstanden.

Trotz dieser Indikatoren – sowohl was die politische Rhetorik auf nationaler und supranationaler Ebene als auch was die ausgeprägte europäische Identität der Bevölkerungen der meisten EU-Mitgliedstaaten betrifft – soll hier kein Zweifel daran gelassen werden, dass die EU dem Leitbild einer zivilisierenden Weltordnungspolitik nicht immer gerecht geworden ist. Als Beispiel hierfür kann die auffällige Zurückhaltung gegenüber der russischen Tschetschenienpolitik oder der chinesischen Menschenrechtspolitik gelten.

Ungeachtet dieser Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit kann als vorläufiges Fazit festgehalten werden, dass die EU zumindest in zweifacher Hinsicht Akteursqualitäten aufweist: zum einen in substanzieller Hin-

– und in der Folge auch von Kommission und Parlament – umfassendere Konzepte des zivilen Konfliktmanagements im Rahmen einer künftigen ESVP ausgearbeitet worden. Diese Konzepte sind freilich nach den Anschlägen des 11. September 2001 gegenüber Planungen für eine schnelle militärische Einsatzfähigkeit der EU ins Hintertreffen geraten; vgl. Elisabeth Schroedter, *Zivilmacht Europa? – Illusionen und Chancen*, in: Peter Schlotter (Hg.) (Fn. 18), S. 179–190.

²⁵ Europäische Kommission, Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nr. 58, Brüssel 2003, verfügbar unter www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_de.pdf (19.7.2003).

²⁶ Zu diesen und weiteren Umfrageergebnissen zum europäischen Bewusstsein der deutschen Bevölkerung vgl. Gunther Hellmann, *Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/2002*, S. 24–31.

sicht, da sich ihre Mitgliedstaaten in ihren konstitutiven Vertragswerken und einschlägigen Deklarationen auf gemeinsame außenpolitisch handlungsleitende Werte und Normen verpflichten, welche im Leitbild der „Zivilmacht Europa“ zusammengefasst werden können; zum anderen in institutioneller Hinsicht, da Agenten geschaffen worden sind (z.B. die Europäische Kommission oder der Hohe Beauftragte für die GASP), welche ein sich diesem Leitbild annäherndes Kollektivhandeln der EU erleichtern können, auch wenn diese Agenten vor allem im Bereich der GASP bislang mit sehr geringen Befugnissen und Mitteln zur Stiftung kollektiver Handlungsfähigkeit ausgestattet wurden.

Im Folgenden soll es darum gehen zu erörtern, wie sich die EU-europäische Außenpolitik in der Spannung zwischen dem Selbstanspruch einer zivilisierenden Weltordnungspolitik einerseits und der ihr u.U. möglichen Machtpolitik andererseits heute darstellt und welche verschiedenen Handlungsoptionen für eine künftige europäische Außenpolitik sich in diesem Spannungsfeld bieten. Wie im Titel des Beitrags angedeutet, werden wir uns hierbei auf den Fall der EU-europäischen Außenpolitik gegenüber dem Welthegeemon USA konzentrieren.

2. Der Wandel der transatlantischen und der innereuropäischen Beziehungen

Bevor wir auf das gegenwärtige Verhältnis zwischen EU-Europa und den USA eingehen, werden wir zunächst der Frage nachgehen, inwiefern die Vereinigten Staaten den Status eines Welthegemons einnehmen.

2.1. Die USA als Welthegeemon im gegenwärtigen internationalen System

Ein Hegemon zeichnet sich durch seine weit überlegene militärische, ökonomische und ideologische Macht im Vergleich zu der anderer Staaten im internationalen System aus und ist durch diese außergewöhnlichen Machtressourcen in der Lage, internationale Regeln zu generieren und deren Beachtung durch Androhung von Sanktionen sowie durch Gewährung oder Entzug von Wohltaten zu erreichen.

Ohne Zweifel kann den USA im militärischen Bereich eine hegemoniale Stellung im internationalen System zugeschrieben werden. So übertrifft das Verteidigungsbudget der Vereinigten Staaten die Budgets der neun folgenden Staaten zusammen genommen und hat heute einen Anteil von rund 40 % an den weltweiten Ausgaben für Verteidigung. Paul Kennedy äußert sich zu dieser klaren Dominanz wie folgt: „Nothing has ever existed like this disparity of power“, auch nicht während der Vorherrschaft Großbritanniens im 19. Jahrhundert.²⁷

²⁷ Paul Kennedy, *The Greatest Superpower Ever*, in: *New Perspectives Quarterly* 19

Beobachter wie z.B. Klaus Dieter Wolf sehen das Weltbild der Unipolarität allerdings einzig durch diese aussagekräftige Verteilung der militärischen Ressourcen und der militärpolitischen Handlungsautonomie bestätigt. In anderen Bereichen sei eine US-Vorherrschaft in diesem Maße nicht nachzuweisen. Die Hegemonialmacht USA verfüge daher „nur über destruktive Problembearbeitungsressourcen, mit deren Einsatz oder Androhung sie im ‚besten Fall‘ negative (d.h. Unterlassungs-)Steuerungsleistungen erbringen“ könne.²⁸ Dieser Einschätzung ist entgegenzuhalten, dass sich der Machtvorsprung der USA keineswegs auf militärische Ressourcen beschränkt. Dieser Vorsprung ist nicht nur auf destruktive, sondern vielmehr auch auf konstruktive Ressourcen wie z.B. strukturbildende und Leitbildressourcen gestützt. Durch diese Ressourcen, so unsere Gegenthese, sind die Vereinigten Staaten nicht nur in der Lage, sondern auch aktiv zu Gange, positive Steuerungsleistungen zu erbringen, wie z.B. bei den Verhandlungen der so genannten Uruguay-Runde, die zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) und der in ihr verankerten Welthandelsregime führten.

Im Hinblick auf wesentliche nicht-militärische Bereiche, in denen die USA ebenfalls Hegemonialstatus besitzen, werfen wir kurz einen Blick auf den wirtschaftlichen und kulturellen Bereich. Trotz der Schwächephase, in der sich die Weltwirtschaft derzeit befindet, gelten die USA noch immer als treibende Kraft eines Wirtschaftsaufschwungs; die Ankurbelung der US-amerikanischen Wirtschaft wird geradezu als Voraussetzung für ein Wirtschaftswachstum in anderen Teilen der Welt dargestellt. Und diese Einschätzung beruht auf Fakten: der 31-prozentige Anteil Amerikas am Weltprodukt entspricht demjenigen der vier nächsten Länder zusammen genommen.²⁹ Wir können also weltwirtschaftliche Dominanz als eine zusätzliche Quelle der US-Hegemonie feststellen. In diesem Zusammenhang sollte auch nicht verkannt werden, dass der US-Dollar nach wie vor an der Spitze der internationalen Währungspyramide steht, weit vor dem Euro, mit weitreichenden günstigen Folgen für die politisch-ökonomische Vormachtstellung der USA.³⁰ Folgerichtig haben auch die größten Banken und Finanzinstitutionen ihren Stammsitz in den Vereinigten Staaten.

Die globale Kultur ist ebenso deutlich von den USA beherrscht. Dies lässt sich an der Dominanz von Sprache, Film, Fernsehen und Konsummustern

(2002) 3, S. 8–18, hier S. 12.

²⁸ Siehe Klaus Dieter Wolf, „Excuse me, I am not convinced.“ Von der Bipolarität zur Unipolarität? Der Mythos vom zweiten amerikanischen Jahrhundert, in: *Weltpolitik heute*, hg. von Volker Rittberger, Baden-Baden i.E.

²⁹ Joseph S. Nye, Das dreidimensionale Schachbrett. Über amerikanische Macht im Zeitalter der Informationsrevolution, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. März 2003, S. 25.

³⁰ Mark Landler, Euro's Rebound Revives Talk of a Dollar Rival, in: *New York Times*, 20. Mai 2003, S. 4.

ebenso ablesen wie an der Tatsache, dass der US-Anteil am weltweiten Internetverkehr 45 % beträgt.³¹ Selbst das Phänomen der Massendemonstration, das sich heutzutage oft genug gegen die US-amerikanische Politik richtet, entstammt der US-Kultur: Da die US-Bevölkerung alles andere als einen monolithischen Block darstellt, kam es früh zur Nutzung dieses demokratischen Mittels durch Teile der US-Zivilgesellschaft, nicht zuletzt auch, um auf die eigene Außenpolitik Einfluss auszuüben.³² Schließlich wird auch der Bereich der Wissenschaften klar von den USA beherrscht: So forschen und leben 75 % der Nobelpreisträger der letzten Jahre in den Naturwissenschaften, der Ökonomie und der Medizin in den Vereinigten Staaten.

2.2. Risse im Westen I: Zunehmende Spannungen im transatlantischen Verhältnis nach Ende des Kalten Krieges³³

Wie gestaltet sich nun in der gegenwärtigen Lage das Verhältnis Europas zum Welthegemon USA? Die Antwort auf diese Frage lautet, dass es seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer deutlichen Verschlechterung des transatlantischen Verhältnisses gekommen ist.³⁴ Zur Stützung dieser Behauptung eines Auseinanderdriftens gehen wir kurz auf drei Sachverhalte ein: erstens auf den sich ausbreitenden Dissens in einer Reihe von Politikfeldern, zweitens auf die Uneinigkeit hinsichtlich des Umgangs mit „Schurkenstaaten“ – welche im Vorfeld und während des Irak-Krieges deutlich zutage getreten ist – und drittens auf die Unterschiede in den Fremd- und Selbstwahrnehmungen von Europa und den USA.

2.2.1. Wachsender Dissens in der Umwelt-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik

Viele Anzeichen sprechen für eine Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen seit dem Zusammenbruch des Ostblocks. In der Tat haben sich

³¹ Paul Kennedy (Fn. 27), S. 13; vgl. hierzu auch Benjamin R. Barber, *Jihad Vs. McWorld. How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together and What This Means for Democracy*, New York 1995.

³² Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism. Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham/NC u. London 1990.

³³ Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit diesem Thema siehe Peter Mayer / Volker Rittberger / Fariborz Zelli, *Risse im Westen? Betrachtungen zum transatlantischen Verhältnis heute*, in: *Leviathan* 31 (2003) 1, S. 32–52.

³⁴ Francis Fukuyama, *The West May Be Cracking*, in: *International Herald Tribune*, 9. August 2002, verfügbar unter www.digitalnpq.org/global_services/global%20viewpoint/08-16-02.html (20.7.2003); Henry Kissinger, *Die Risse werden größer. Der Anfang vom Ende? Die Zukunft der NATO ist ungewiss. Schuld daran: Eine aus dem Tritt geratene Allianz*, in: *Welt am Sonntag*, 1. Dezember 2002, verfügbar unter www.wams.de/data/2002/12/01/21305.html (20.7.2003).

die Regierungen diesseits und jenseits des Atlantiks in den zurückliegenden Jahren und insbesondere, seit der Republikaner George W. Bush den Demokraten Bill Clinton im Amt des US-Präsidenten abgelöst hat, immer wieder und, wie es scheint, immer häufiger außer Stande gesehen, in wichtigen Fragen der internationalen Politik zu einvernehmlichen Standpunkten oder wenigstens zu für beide Seiten akzeptablen Kompromissen zu finden. Die Streitpunkte betreffen nicht nur die wirtschaftlichen Beziehungen, wo sie auch früher schon gang und gäbe waren (und überdies, was ihnen viel von ihrer Sprengkraft nimmt, im Rahmen eines etablierten Regelwerks, der WTO, ausgetragen werden). Es gibt sie darüber hinaus zunehmend im Bereich der Umweltpolitik, in der Sicherheitspolitik und selbst in Menschenrechtsfragen.³⁵ Viele dieser Konflikte gehorchen dem Schema, dass die Vereinigten Staaten zum Verdruss vieler Europäer nicht etwa lediglich auf andere gemeinsame Problemlösungsansätze drängen, als sie diesen vorschweben, sondern der Gemeinsamkeit selbst den Rücken kehren, wo sie dies für zweckmäßig halten. Man denke an den Rückzug der USA aus dem Kyoto-Prozess, den die Europäer für ein unverzichtbares Instrument zur Milderung der Folgen des Klimawandels ansehen, oder an ihre Weigerung, es der großen Mehrzahl der Staaten (einschließlich aller Mitglieder der Europäischen Union) nachzutun und die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt (Artenvielfalt) zu ratifizieren.

Auch im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik und dort vor allem der Rüstungskontrolle haben die Vereinigten Staaten wiederholt dem Unilateralismus den Vorzug vor multilateraler Kooperation gegeben und dabei selbst solchen internationalen Abkommen ihre Unterstützung entzogen, für die sie bisher eingetreten waren und auf deren Ausgestaltung sie maßgeblichen Einfluss genommen hatten: So haben sie – ungeachtet der Vorbehalte vieler europäischer Verbündeter – den ABM-Vertrag mit Russland (als dem Rechtsnachfolger der Sowjetunion) gekündigt, um ein Raketenabwehrsystem entwickeln und errichten zu können, von dem Beobachter befürchten, dass es die nukleare Abschreckung destabilisieren könnte. Desgleichen haben sie die Ergänzung der Biowaffen-Konvention um ein Überwachungs- und Verifikationssystem blockiert, wirksame internationale Maßnahmen zur Eindämmung des Handels mit Kleinwaffen behindert, dem Abkommen zum Verbot von

³⁵ Für eine detaillierte Auflistung von Fällen, in denen die USA Kooperationsanstrengungen der Staatengemeinschaft behindert oder durchkreuzt haben, vgl. Frank Biermann / Hans-Dieter Sohn, *Europa und eine multipolare Weltordnungspolitik. Indien und Ostasien als neue Bündnispartner?*, Bonn 2003 (= Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Papers; Nr. 21), S. 2 ff.; P. J. Simmons, *Global Challenges. Beating the Odds*, Washington D.C. 2002 (= Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief No. 17), verfügbar unter www.ceip.org/files/pdf/Policy-brief17.pdf (11.11.2002).

Landminen nicht zugestimmt und den (Atomwaffen-)Teststopp-Vertrag, über den vierzig Jahre lang verhandelt worden war, zwar unterzeichnet, am Ende aber nicht ratifiziert – und damit aus der Sicht der meisten europäischen Regierungen Fortschritte in zentralen sicherheitspolitischen Problemfeldern verhindert oder erschwert.

Schließlich trafen die Vereinigten Staaten auch auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes Entscheidungen, durch welche sie die Europäer vor den Kopf gestoßen haben. Prominentestes Beispiel ist das – von den europäischen Regierungen nachdrücklich geförderte – Projekt eines Internationalen Strafgerichtshofs, das die USA nicht nur nicht mehr länger unterstützen (nachdem sie das Statut von Rom bereits unterzeichnet hatten), sondern sogar aktiv hintertreiben, indem sie kooperationswillige Staaten unter Druck setzen. Dieser aktuelle Fall gesellt sich zu den schon länger bestehenden Unstimmigkeiten, die im Menschenrechtsbereich zwischen den USA und einem Großteil der Staatengemeinschaft existieren, insbesondere hinsichtlich der umstrittenen Praxis der Todesstrafe.

2.2.2. Der Dissens über den Umgang mit „Schurkenstaaten“

Nirgendwo aber ist der transatlantische Dissens spektakulärer und brisanter zutage getreten als bei der Frage nach dem angemessenen Umgang mit den Bedrohungen durch den transnationalen islamistischen Terrorismus und den so genannten Schurkenstaaten, bei denen es mehr oder minder deutliche Indizien dafür gibt, dass sie sich in den Besitz von ABC-Waffen und geeigneten Trägersystemen zu bringen versuchen. Aus den verheerenden Anschlägen vom 11. September 2001, die das Land buchstäblich aus heiterem Himmel trafen, hat die Regierung von Präsident George W. Bush den Schluss gezogen, dass es zur Wahrung der eigenen Sicherheit (aber auch der Sicherheit von verbündeten und befreundeten Staaten) erforderlich sein könne, drohende Aggressionen seitens staatlicher oder nicht-staatlicher Akteure durch „vorbeugendes“ oder „vorwegnehmendes“ (*preemptive*) militärisches Handeln zu vereiteln – und erklärt dies sogar offen zu einem Teil ihrer außenpolitischen Doktrin, so z.B. in ihrer im September 2002 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie.³⁶ Die Entscheidung darüber, ob die Notwendigkeit

³⁶ White House, The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C. 2002, verfügbar unter www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf (19.7. 2003); Peter Rudolf, Präventivkrieg als Ausweg? Die USA und der Irak, Berlin 2002 (= Stiftung Wissenschaft und Politik, Studien; Nr. 23/2002); Klaus-Dieter Schwarz, Amerikas Mission. Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, Berlin 2002 (= SWP-Aktuell; Nr. 38/2002). Deutschsprachige Kommentare geben den Begriff „preemptive“ regelmäßig mit „präventiv“ wieder. In der angelsächsischen Debatte wird jedoch zwischen *prevention* und *preemptive strike* unterschieden: Während sich *prevention* gegen lediglich potenzielle Gefah-

derartiger Maßnahmen im Einzelfall besteht, will die US-Regierung freilich nicht den Vereinten Nationen und auch nicht der NATO überlassen. Vielmehr beansprucht die Bush-jr.-Administration für die USA das Recht, nötigenfalls allein und ohne den Segen der internationalen Gemeinschaft oder der Verbündeten tätig zu werden.³⁷ Dadurch werden sowohl die bisherige Praxis des *containment* als auch das Konsultations- bzw. Konsens(-bildungs)gebot bei Entscheidungen dieser Tragweite negiert.

Im Falle des Anfang Mai 2003 für beendet erklärten Irakkrieges³⁸ wurde diese Vorgehensweise zusätzlich legitimiert durch die Vision einer Art von positivem „Domino-Effekt“, wonach ein (wie auch immer unvollkommen) demokratisierter Irak zum Kristallisationskern für eine allmähliche Demokratisierung aller autoritären Regime im Nahen Osten werden könne. Diese Demokratisierung werde es nicht nur den USA und anderen westlichen Staaten erleichtern, mit den Staaten der Region verlässlich und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Sie werde auch das Sicherheitsdilemma innerhalb der Region entschärfen und könne mithin für den israelisch-palästinensischen Konflikt ebenfalls gänzlich neue Perspektiven eröffnen.³⁹

Aus der Sicht einiger (kontinental-)europäischer Partner, insbesondere Deutschlands und Frankreichs,⁴⁰ ist dieses Szenario vielleicht wünschenswert, aber wenig wahrscheinlich. Sie nahmen die Warnungen der arabischen Führungen Ernst, dass eine gewaltsame Intervention im Irak leicht einen Flächenbrand auslösen könnte, der auch Israel in Mitleidenschaft ziehen würde und sich – vermittels der muslimischen Minderheiten in Europa – selbst auf die innere Sicherheit in ihren eigenen Ländern negativ auswirken könnte. Eher als zu dem besagten positiven „Domino-Effekt“ – so die Befürchtungen auch nach dem raschen siegreichen Ende zugunsten der USA – könnte es zu einer Intensivierung antiwestlicher Ressentiments und zu einer weiteren Stärkung islamistischer Kräfte in der arabischen Welt kommen, die dadurch vielleicht sogar ihrem erklärten Ziel, die vom Westen korrumpierten traditio-

ren richtet und illegitim ist, kommt ein Staat mit einem *preemptive strike* berechtigterweise einem unmittelbar drohenden oder verlässlich zu erwartenden Angriff zuvor; vgl. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument With Historical Illustrations*, New York 1977, S. 74–85.

³⁷ Josef Joffe, *Der Marsch auf Bagdad*, in: *Die Zeit*, 30. März 2003, S. 1.

³⁸ Wolfgang Koydl, *Bush: Unsere Mission geht weiter*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3./4. Mai 2003, S. 1.

³⁹ Thomas Carothers, 2003: *Why Dictators Aren't Dominoes*, in: *From Victory to Success. Afterwar Policy in Iraq*, hg. von der Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2003, verfügbar unter www.foreignpolicy.com/issue_julaug_2003/afterwar.pdf (17.7.2003), S. 59 f.

⁴⁰ Großbritannien sowie einige weitere EU-Staaten und EU-Beitrittskandidaten nahmen hier bekanntlich eine abweichende Haltung ein, indem sie der US-amerikanischen Weltsicht zuneigten; siehe unten, Abschnitt 2.3.

nellen Regime zu stürzen und durch revolutionäre Theokratien zu ersetzen, einen entscheidenden Schritt näher gebracht würden.⁴¹

2.2.3. Fremd- und Selbstwahrnehmungen im transatlantischen Verhältnis

Die transatlantischen Differenzen zuletzt in der Behandlung der Irak-Frage reflektieren und nähren zugleich eine spannungsreiche Konstellation von Fremd- und Selbstwahrnehmungen im transatlantischen Verhältnis: Viele Europäer sehen die Vereinigten Staaten als eine hegemoniale Macht, die immer weniger davon überzeugt ist, auf internationale Kooperation angewiesen zu sein, und die glaubt, Solidarität ‚konsumieren‘ zu können, ohne im selben Umfang in sie ‚investieren‘ zu müssen. Sie registrieren bei der einzig verbliebenen Supermacht eine wachsende Neigung zum Unilateralismus oder, bestenfalls, zu einem „Multilateralismus à la carte“, einer Außenpolitik also, die durch internationale Institutionen vermittelte internationale Zusammenarbeit nur dann und nur insoweit praktiziert, als sie den eng verstandenen eigenen nationalen Interessen dient, und die Frustration, die sie damit bei ihren Partnern auslöst, unbekümmert in Kauf nimmt.⁴²

Vor diesem Hintergrund sehen sich viele Europäer selbst – so zumindest ist es aus wichtigen außenpolitischen Dokumenten zu entnehmen⁴³ – als Wähler der Prinzipien des Völkerrechts und einer internationalen Ordnung, die mit der Vision einer auf Gewaltverzicht, gemeinsamen Regeln, Kompromissorientierung und Dialog basierenden internationalen Politik kompatibel ist und die sie durch eine maßvolle, auf Ausgleich und Kooperation setzende, kurz: zivilisierende Außenpolitik zu fördern suchen.

Demgegenüber neigen die USA dazu, in der Europäischen Union eine Staatengemeinschaft zu sehen, die sich weigert, das Maß an Verantwortung für die internationale Sicherheit zu übernehmen, das ihrem ökonomischen Gewicht oder wenigstens ihrem Selbstbild als bedeutendem Akteur in der internationalen Politik und ihren damit verbundenen weltordnungspolitischen Ambitionen entspräche. Stellvertretend für viele mit der Bush-jr.-Administration sympathisierende Politikanalysten spricht Robert Kagan in diesem Zu-

⁴¹ Einige US-amerikanische Beobachter üben sich in frühem Optimismus und sehen diese Befürchtungen durch den raschen militärischen Erfolg der Irak-Intervention als widerlegt an. So schreibt Robert Kagan: „Success solves many problems, as the global reaction to the fall of the Saddam Hussein regime has shown. American success in the military campaign and the failure of worst-case scenarios to materialize have not only blunted European opposition but even led to a rethinking of that opposition“; Robert Kagan, *Looking for Legitimacy in all the Wrong Places*, in: *Carnegie Endowment for International Peace* (Hg.) (Fn. 40), 70 f., hier S. 71.

⁴² Christian Tomuschat, *Der selbstverliebte Hegemon. Die USA und der Traum von der unipolaren Welt*, in: *Internationale Politik* 58 (2003) 5, S. 39–47.

⁴³ Siehe oben, Abschnitt 1.2.3.

sammenhang von einem Machtgefälle (*power gap*) zwischen den USA und Europa, welches unter anderem zur Folge habe, dass sich die Europäer zugunsten einer in sich geschlossenen (*self-contained*) Welt von Gesetzen, Regeln und Verhandlungen mehr und mehr von der Macht(-politik) verabschiedeten.⁴⁴ Gleichzeitig versuchten sie, Amerika zu bremsen, wenn es die notwendigen Maßnahmen einleitet, weil sie – zu Recht – fürchten, dass sie dadurch noch mehr an Einfluss auf das weltpolitische Geschehen verlieren oder sich in ihrer relativen Bedeutungslosigkeit exponieren würden.

Sich selbst sehen die Vereinigten Staaten demzufolge als eine Nation, die den ihr durch ihre einzigartige Machtstellung zugefallenen Aufgaben gerecht wird und die Verantwortung für die internationale Sicherheit, aber auch für die globale Ausbreitung und Verwirklichung von Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechten übernimmt. Sie verstehen sich mithin als „wohlwollender Hegemon“⁴⁵, der Kollektivgüter wie ein Mindestmaß an internationaler Sicherheit sowie politischer und wirtschaftlicher Freiheit für die Welt bereit stellt. Dass sie dabei auch ihre eigenen sicherheitspolitischen und ökonomischen Interessen im Auge behalten, steht dazu nicht im Widerspruch: Schließlich könnte ein geschwächter Hegemon die Ordnungsfunktionen nicht mehr erfüllen, für die es in einer anarchischen Welt keinen Ersatz gibt.⁴⁶

2.3. Risse im Westen II: Zunehmende Spannungen innerhalb EU-Europas

Es würde sicherlich zu weit gehen, sämtliche der in jüngster Zeit aufgetretenen Spannungen innerhalb des Europa der EU einschließlich der Beitrittskandidaten in eine ursächliche Beziehung zur Verschlechterung des transatlantischen Verhältnisses zu setzen. Ohne Zweifel hat die Herausbildung verschiedener, sich z.T. überschneidender Kern- und Randgruppen innerhalb und au-

⁴⁴ Robert Kagan, *Power and Weakness*, in: Policy Review No. 113 (June/July 2002), verfügbar unter www.policyreview.org/JUN02/kagan.html (19.7.2003); ders., *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2003. Kagans Einschätzung der transatlantischen Beziehungen ist mittlerweile zum Gegenstand einer intensiven Debatte geworden. Für Beiträge aus der deutschen Diskussion vgl.: Gulliver vs. Liliput. Robert Kagans ‚Macht und Schwäche‘ in der Debatte, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 47 (2002) 11, S. 1345–1364.

⁴⁵ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987; Duncan Snidal, *Limits of Hegemonic Stability Theory*, in: *International Organization* 39 (1985) 4, S. 579–615.

⁴⁶ Dieses Selbstverständnis wurde durch die erfolgreiche militärische Intervention im Irak noch weiter gestärkt: „This American government, in the Iraq war’s aftermath, is intoxicated with notions of American omnipotence and unaccountability.“ William Pfaff, *Europe Can Gently Check America*, in: *International Herald Tribune*, 2. Mai 2003, S. 8. Siehe hierzu auch: Deutschland ist irrelevant geworden. Interview mit dem Pentagon-Berater Richard Perle, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30. Januar 2003, S. 10.

ßerhalb der EU auch oder vor allem innereuropäische Beweggründe. Als solche Gruppen, die je nach thematischem und institutionellem Kontext in unterschiedlichem Ausmaß versuchen, die europäische Außenpolitik für ihre Zwecke zu beeinflussen und zu prägen, sind unter anderem zu nennen:

(1) das „deutsch-französische Tandem“, welches sich trotz der auf der Regierungskonferenz von Nizza 2000 zutage getretenen Differenzen weiterhin als Motor der europäischen Integration versteht;

(2) die nordwesteuropäischen Länder (Großbritannien, Schweden und Dänemark), welche eine Tradition der Skepsis gegenüber der Integration mit den südlichen Nachbarn und demzufolge eine geringer ausgeprägte Affinität zur europäischen Idee verbindet;⁴⁷

(3) die Konzertierung führender europäischer Wirtschaftsnationen im Rahmen der G8, verbunden mit der Frage, inwiefern dadurch der europäische Einigungsprozess und die Einflussmöglichkeiten nicht beteiligter EU-Staaten unterlaufen werden und inwiefern dies wiederum Gegenstrategien dieser nicht beteiligten Staaten hervorruft; und schließlich

(4) die Beitrittskandidaten, bei denen noch einmal zu unterscheiden ist zwischen den zehn Staaten, die zum 1. Mai 2004 der EU beitreten werden, und sonstigen Kandidaten wie z.B. Bulgarien, Rumänien oder gar der Türkei.

Die Spannungen zwischen diesen innereuropäischen Gruppierungen sind zwar nicht direkt auf den wachsenden Dissens im transatlantischen Verhältnis zurückzuführen. Gleichwohl erhalten diese innereuropäischen Fraktionen vor dem Hintergrund der euro-amerikanischen Spannungen zusätzliche Brisanz. Als Beispiel hierfür sei das Fehlen einer kohärenten, komplementären oder alternativen europäischen Strategie gegenüber der Irak-Politik Washingtons genannt. Die Europäer bezogen hierzu recht unterschiedliche Positionen auf dem Kontinuum der Handlungsmöglichkeiten, das sich zwischen den Polen einer militärischen Intervention einerseits und einer Fortsetzung der *Containment*-Politik gegenüber dem Regime Saddam Husseins andererseits erstreckt. Während Deutschland seine kategorische Ablehnung eines militärischen Vorgehens gegen den Irak bekundete und auch für den Fall einer durch die VN autorisierten Intervention eine Beteiligung daran ausschloss und Großbritannien (wieder einmal) den nahtlosen Schulterschluss mit den USA bevorzugte, versuchten die mit Vetomacht ausgestatteten ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates Russland und vor allem Frankreich zunächst nicht ganz erfolglos, den USA Zugeständnisse abzurufen; so wollten Paris und Moskau ein gemeinsames militärisches Vorgehen von einer zweiten Resolution des Sicherheitsrats abhängig machen. Schließlich erklärten Spanien,

⁴⁷ Roy Denman, *The Value of Unity*, in: *International Herald Tribune*, 25. April 2003, S. 6.

Portugal, Italien und Dänemark gemeinsam mit Großbritannien und drei EU-Beitrittskandidaten am 30. Januar 2003 ihre uneingeschränkte Unterstützung für die Irakpolitik von Präsident Bush jr., was dem Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU einen empfindlichen Schlag versetzte.⁴⁸

Als mögliche Ursache für die deutlichen Differenzen innerhalb Europas kann zum einen eine unterschiedlich stark ausgeprägte Affinität zur europäischen Idee sowie die damit verbundene unterschiedliche Wahrnehmung der Konsequenzen einer gemeinsamen, kohärenten europäischen Außenpolitik gelten. Hierin spiegeln sich die eingangs angesprochenen unterschiedlichen Finalitätsvorstellungen oder *polity ideas* wider, welche die Prinzipale bezüglich der EU haben: Wirtschaftsgemeinschaft, Staatenzweckverbund oder Bundesstaat.⁴⁹ So lässt sich gerade die britische Haltung im Irak-Konflikt durch die traditionelle Distanz zum europäischen Einigungsprozess sowie die Zielvorstellung von der EU als einer Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und durch die als *special relationship* beschworene starke Bindung an Washington andererseits erklären. In der Tat gibt London im Zweifelsfall einer US-Hegemonie den Vorzug gegenüber einem instabileren multipolaren internationalen System, wie es durch eine erfolgreiche europäische Gegenmachtbildung entstehen könnte. Von einem solchen Verständnis zeugt beispielsweise Tony Blairs deutliche Kritik am jüngsten Vierer-Gipfel über eine europäische Verteidigungspolitik.⁵⁰

Die Solidaritätsbekundungen für Washington durch einige EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten können hingegen in einen direkteren Zusammenhang mit der gegenwärtigen Lage der transatlantischen Beziehungen gebracht werden. Hier liegt offensichtlich ein so genanntes kompetitives *bandwagoning* vor, d.h. diese Staaten schließen sich dem Hegemon bewusst an, um daraus Vorteile gegenüber anderen europäischen Staaten zu ziehen. Im Falle Italiens und Spaniens lässt sich als Motiv der Versuch einer Gegensteuerung zur Dominanz des „deutsch-französischen Tandems“ in der Europäischen Union vermuten. Was die EU-Beitrittskandidaten betrifft, so kann deren Schulterschluss mit den USA ebenfalls mit dem Hinweis auf das „deutsch-französische Tandem“ erklärt werden, hier allerdings im Hinblick

⁴⁸ Tobias Daniel, Der Irakkonflikt spaltet Europa, in: Europa-Digital, 28. Februar 2003, verfügbar unter www.europa-digital.de/aktuell/dossier/usa2003/irak.shtml (21.7.2003).

⁴⁹ Markus Jachtenfuchs (Fn. 6); ders. / Beate Kohler-Koch (Fn. 6).

⁵⁰ „I don't want Europe setting up in opposition to America. I think it will be dangerous and destabilising. (...) I believe that they [different centres of power] will very quickly develop into rival centres of power.“ Tony Blair, zitiert in: Blair: I Don't Want to Be President, in: The Guardian, 28. April 2003, verfügbar unter www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,945105,00.html (20.7.2003).

auf dessen Annäherung an Russland während der Irak-Krise. Angesichts einer „Achse Paris–Berlin–Moskau“ bot sich den osteuropäischen Beitrittskandidaten als Option für eine Gegensteuerung nur das Anschließen an die Position Washingtons an. Darüber hinaus befinden sich die EU-Beitrittskandidaten im Wettbewerb untereinander (aber auch mit heutigen Mitgliedstaaten), was den Erwerb von Sicherheitsgarantien seitens der USA betrifft. Solche Garantien sind z.B. aus der jüngst diskutierten Verlegung von US-Militärbasen von Deutschland nach Polen oder Tschechien herauszulesen.⁵¹ So spricht einiges für die These, dass die USA teils indirekt, teils aber auch aktiv zum Aufbrechen der Spaltungslinien innerhalb Europas beigetragen haben und in diesem Sinne nicht als wohlwollender (*benign*) Hegemon, sondern durchaus als übel wollender (*malign*) Hegemon gelten müssen, welcher diese Spannungen im Sinne einer *Divide-et-impera*-Strategie für seine Interessen ausnutzt.⁵²

3. Handlungsoptionen einer europäischen Außenpolitik gegenüber den USA

Nachdem nun die Bestandsaufnahme des gegenwärtigen transatlantischen Verhältnisses abgeschlossen ist, wenden wir uns der Frage zu, welche Rolle EU-Europa künftig gegenüber den USA in der Weltpolitik spielen kann. Hierzu werden wir zunächst die beiden Handlungsoptionen einer *Juniorpartnerschaft* und einer *antihegemonialen Alternative* ausführlicher skizzieren und zu diesem Zweck jeweils den theoretischen Hintergrund dieser beiden Handlungsalternativen vorstellen. Beide Handlungsoptionen lassen sich aus der neorealistischen Denkschule der Internationalen Beziehungen ableiten, welche, ausgehend vom Primat des Sicherheitsinteresses der Staaten, ihr Augenmerk im besonderen auf die Machtverteilung in einem anarchischen internationalen System richtet, aus der sie ihre Hypothesen über das Schicksal einer hegemonialen Ordnung zu gewinnen sucht. Konkret werden wir auf zwei Theorien eingehen: die Theorie des Machtgleichgewichts (*Balance-of-power*-Theorie), aus welcher sich das eingangs erwähnte Modell von EU-Europa als militärischer Großmacht und die damit verbundene Handlungsoption einer europäischen Gegenmachtbildung gegenüber den USA ableiten lässt, sowie die Theorie des Bedrohungsgleichgewichts (*Balance-of-threat*-Theorie), auf deren Grundlage die Handlungsoption einer Juniorpartnerschaft mit den USA entworfen werden kann.

⁵¹ Violeta Gonzalez-Behar, Synthèse n°101. Les Etats-Unis réorganisent leurs forces militaires en Europe, in: Der Brief Nr. 132 (1. September 2003), verfügbar unter www.robert-schumann.org/Synth101.htm (5.9.2003); William Pfaff, U.S. to Europe: „Who Wants Allies?“, in: International Herald Tribune, 26./27. April 2003, S. 8.

⁵² David E. Sanger, Bush Rewards the Allies Who Helped, in: International Herald Tribune, 29. Mai 2003, S. 8.

Nach der Darstellung dieser beiden Optionen und ihres theoretischen Hintergrundes werden wir abschließend einen dritten Weg jenseits beider Optionen vorschlagen, der die beiden neorealistischen Optionen gleichsam aufhebt und auf das eingangs vorgestellte Leitbild der „Zivilmacht Europa“ rekurriert.

3.1. Kollektives *balancing*: EU-Europa als antihegemoniale Alternative

3.1.1. Die „Balance-of-Power“-Theorie

Die Standardversion des Neorealismus, die *Balance-of-power*-Theorie,⁵³ geht davon aus, dass eine unipolare Machtverteilung im internationalen System nicht von Dauer sein kann. Dies wird wie folgt begründet: Da sich die anderen Staaten durch den Machtvorsprung des Hegemons in ihrer Unabhängigkeit bedroht fühlen müssen, sind sie gewissermaßen dazu gezwungen, diesen Machtvorsprung auszugleichen. Dabei kann man zwischen internem und externem *balancing* unterscheiden. Einerseits werden einzelne Staaten durch Mobilisierung ihrer eigenen Ressourcen, z.B. durch Aufrüstung und Verstärkung ihres Militärpotenzials, versuchen, gegenüber dem Hegemon relativ aufzuschließen. Externes *balancing* hingegen bedeutet, dass die anderen Staaten sich zu Allianzen zusammenschließen, um so dem Hegemon entgegenzutreten zu können. Da angenommen wird, dass diese Versuche der Gegenmachtbildung relativ bald zum Erfolg führen, wäre Unipolarität nie von Dauer. Fragen der Wünschbarkeit müssen daher gar nicht erst gestellt werden, da die hegemoniale Konstellation eher früher als später durch eine bipolare (im Falle eines erfolgreichen internen *balancing* eines einzelnen Staates) oder durch eine multipolare (im Falle von erfolgreichem externem *balancing*) Konstellation abgelöst werden wird. Gefahren ergeben sich allerdings in der Phase der Machterosion des Hegemons oder besser gesagt: des Machtübergangs vom Hegemon auf weitere Pole. Da die internationalen Beziehungen – gemäß den Annahmen der neorealistischen Denkschule – unter der Bedingung der Anarchie und des Sicherheitsdilemmas stehen, ist diese Phase des Übergangs von hoher Instabilität gekennzeichnet; denn der Hegemon wird nicht geneigt sein, seinen Statusverlust passiv hinzunehmen, was im schlimmsten Falle in einen regellosen Konfliktaustrag mit seinen Konkurrenten münden könnte. Eine *Balancing*-Strategie, die sich dieses Sachverhalts nicht bewusst ist, ist daher nicht nur hochriskant, sondern eventuell auch verantwortungslos.

Wenn mit Blick auf das gegenwärtige internationale System nach Vorgängen dieser Art, d.h. nach *Balancing*-Prozessen Ausschau gehalten wird, ste-

⁵³ Kenneth Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, in: *International Security* 25 (2000) 1, S. 5–41.

hen wir, wenn wir der Theorie Glauben schenken, vor einem Rätsel. Im Kernbereich des internationalen Systems findet kein oder jedenfalls kein als solches deutlich erkennbares *balancing* gegen die USA statt: Anstelle einer Stärkung des Militärpotenzials wird in den meisten Staaten über eine Verschlankung des militärischen Sektors beraten bzw. diese sogar schon durchgeführt. Statt eine Koalition von potenziellen Gegenmächten zu bilden, lassen sich beispielsweise China und Russland eher in die US-dominierte Weltordnung einbinden, wie der Beitritt Chinas zur WTO oder die „Partnerschaft“ Russlands mit den USA mit einer für Russland diskriminierenden Rollenverteilung belegen. Allenfalls der EU-gestützte Integrationsprozess in Europa könnte die Grundlagen der auf die Machtressourcen der USA gestützten und diese zugleich privilegierenden Unipolarität des internationalen Systems infrage stellen.

3.1.2. Anwendung auf die EU-europäische Außenpolitik

Wie könnte eine solche Gegenmachtbildung seitens der EU aussehen, und inwiefern wäre ein solches Unternehmen machbar und aussichtsreich?

Der Aufbau einer EU-europäischen Gegenmacht müsste aus Sicht der *Balance-of-power*-Theorie eine Stärkung militärischer Kapazitäten einschließen. Konkret hieße dies: ein entschlossenes (wenngleich nicht auf die militärpolitische Komponente beschränktes) Vorantreiben des noch recht jungen Projekts einer ESVP. Auf der politischen Ebene würde dies vor allem eine bessere Koordination und letztlich eine größere Einigkeit der EU in Sicherheitsfragen implizieren. Eine Gegenmachtbildung vermittelt einer erheblich aufgewerteten und intensivierten ESVP müsste nicht notwendigerweise einen konfrontativen Charakter gegenüber den USA annehmen. Vielmehr könnte sich durch sie eine neue Form der transatlantischen Arbeitsteilung im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik einspielen, die auch das Gewicht der NATO wieder stärkt. Die EU könnte den US-amerikanischen Erwartungen auf größere Verantwortung für die europäische Stabilität gerecht werden und obendrein die USA in ausgewählten Regionen außerhalb des europäischen Kontinents unterstützen.⁵⁴ Gleichzeitig würde EU-Europa auf diese Weise unabhängiger von den USA, d.h. es wäre im Falle eines sicherheitspolitischen Dissens weniger sensibel gegenüber dem Druckmittel eines „Liebesentzugs“, also eines geringeren US-Engagements für die Stabilität des europäischen Kontinents. Im Gegenteil, diese neue Arbeitsteilung könnte der europäischen

⁵⁴ James Goodby / Kenneth Weisbrode, *An Alliance with 2 Tiers*, in: *International Herald Tribune*, 29. April 2003, S. 6; Helga Haftendorn, *One Year after 9/11. A Critical Appraisal of German-American Relations*, Vortrag vom 17. September 2002 im American Institute for Contemporary German Studies, verfügbar unter www.aicgs.org/publications/PDF/haftendorn.pdf (19.7.2003).

Seite bisher nicht vorhandene Mitsprachemöglichkeiten bei sicherheitspolitischen Entscheidungen Washingtons verleihen. So zieht auch Werner Weidenfeld in seinem Kommentar zu Robert Kagans Thesen das Fazit: „Was unser Kontinent braucht, um als globaler Akteur und somit als Partner auch in Krisenzeiten Ernst genommen zu werden, ist eine strategische Idee Europa.“⁵⁵

Diese Argumentation trifft freilich rasch auf ihre Grenzen: Dies betrifft zum einen die Machbarkeit eines solchen militärischen *balancing*. Gerade im Bereich der GASP und der ESVP fehlt es zwar – summiert über die Mitgliedstaaten – nicht so sehr an Ressourcen, dafür aber an deren eine gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit stiftendem *pooling*. Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der bisherigen Initiativen zu einer verstärkten Ressourcenzusammenlegung, etwa der in Helsinki formulierten *Headline Goals* oder des jüngsten Vorstoßes von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg,⁵⁶ haben diesen Umstand verdeutlicht.⁵⁷ Und es ist zu erwarten, dass sich dieses Defizit durch die anstehende Erweiterungsrunde noch einmal akzentuieren wird.

Doch selbst wenn es eine Bereitschaft zum *pooling* der Ressourcen und Kapazitäten gäbe, so ist es doch mehr als fraglich, ob eine solche Entwicklung angesichts der eng gewordenen finanziellen Spielräume der meisten europäischen Staaten sowie der beträchtlichen Diskrepanz zwischen den Militärausgaben der USA und den Militärausgaben der EU-Staaten in absehbarer Zukunft überhaupt möglich wäre.⁵⁸ Außerdem könnte sich dieser Weg gar als Fehlallokation knapper Ressourcen erweisen, wenn die EU in einer langen

⁵⁵ Werner Weidenfeld, Gesucht: Europa als strategische Idee, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 47 (2002) 11, S. 1363 f., hier S. 1364. Vgl. hierzu auch Robert Cooper, Macht und Ohnmacht – aus europäischer Sicht. Eine Antwort auf die Thesen Robert Kagans, in: Internationale Politik 58 (2003) 5, S. 31–38; sowie: Das erweiterte Europa im neuen System. Ist Europa reif für eine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik?, hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 2002 (= SEF News; Nr. 14).

⁵⁶ Vgl. hierzu auch: Grandstanding in Brussels, in: International Herald Tribune, 3./4. Mai 2003, S. 6.

⁵⁷ Jackson Janes / Cathleen Fisher, A Superfluous Summit Meeting, Washington 2003 (= American Institute for Contemporary German Studies, At Issue Report), verfügbar unter www.aicgs.org/at-issue/ai-superfluous.shtml (19.7.2003); Andrew Moravcsik, The World is Bipolar After All, in: Newsweek, 5. Mai 2003, verfügbar unter www.people.fas.harvard.edu/~moravcs/library/bipolar.pdf (20.7.2003).

⁵⁸ Andreas Zumach, EUropa auf dem Irrweg zur Militärmacht. Alter Wein in neuen Schläuchen, in: Europa Macht Frieden. Die Rolle Österreichs, hg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung (= Dialog, Beiträge zur Friedensforschung; Bd. 42), Münster 2003, S. 123–129. Die USA geben derzeit jährlich rund 300 Milliarden \$ für ihr Militärbudget aus, alle EU-Staaten zusammen hingegen „nur“ 130 Milliarden \$ (Quelle: SIPRI Online, www.sipri.org (20.7.2003)).

Übergangszeit aufgrund ihrer wachsenden militärischen Möglichkeiten zwar mehr von den USA in die Pflicht genommen würde, zugleich aber ihre Mitspracherechte nicht im gleichen Maße zunehmen, da hierzu erst ein gewisser Schwellenwert an eigener Schlagkraft erreicht werden müsste.

Ergänzend seien noch zwei weitere Bereiche jenseits des militärischen kurz beleuchtet, die für eine europäische Strategie des *balancing* in Betracht kommen. Diplomatisches *balancing* etwa könnte darin bestehen, eine anti-hegemoniale *Entente* beispielsweise unter Einschluss von Russland und gegebenenfalls auch China für die Fälle in Stellung zu bringen, in denen die USA ohne die Möglichkeit der Berufung auf Artikel 51 der VN-Charta und gegen die Mehrheit der ständigen und nichtständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates militärische Zwangsmaßnahmen gegen einen Drittstaat zu ergreifen beabsichtigen. Die Fragwürdigkeit dieser Variante einer *Balancing*-Strategie würde sich nicht zuletzt aus dem einer solchen *Entente* inhärenten Werteopportunismus ergeben, da die werteverankerten Gemeinsamkeiten im transatlantischen Verhältnis dem einer solchen antihegemonialen *Entente* zugrunde liegenden strategischen, werteeindifferenten Kalkül die öffentliche Legitimation entziehen könnten.

Schließlich bietet sich für Europa noch die Option eines ökonomisch-finanziellen *balancing* an. Ein aktueller Trend zum Wiederaufleben des Protektionismus in den transatlantischen Beziehungen ist hier und da erkennbar.⁵⁹ Jüngstes Beispiel hierfür sind die Auseinandersetzungen im Stahlsektor infolge der von Washington verfügten Belastung von europäischen Stahleinfuhren in die USA mit Extrazöllen von bis zu 30 %. Dieser Konflikt und andere werden aber für gewöhnlich im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens der WTO entschärft.⁶⁰ Die EU könnte jedoch insofern einen härteren Kurs einschlagen, als sie künftig selbst verstärkt zu protektionistischen Maßnahmen gegenüber Importen aus den USA greift und hierfür auch um Unterstützung von Nicht-EU-Ländern wirbt, etwa von Beitrittskandidaten oder von Ländern, welche die EU im Rahmen ihrer Mittelmeerpolitik per Freihandelsabkommen stärker an sich zu binden versucht. Gleichzeitig könnte die EU bei künftigen Handelskonflikten deutlich geringere Bereitschaft zum Nachgeben zeigen und stattdessen die Zahlung von „Straftarifen“ in Kauf nehmen – eine Option, welche die EU im

⁵⁹ Ausführlich Marc L. Busch / Eric Reinhardt, *Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement*. Beitrag zur Conference on Dispute Prevention and Dispute Settlement in the Transatlantic Partnership des Europäischen Hochschulinstituts, Florenz, 3.-4. Mai 2002 (Unveröffentlichtes Manuskript).

⁶⁰ Erst kürzlich, am 7. Mai 2003, erzielte die EU vor dem WTO-Streitbeilegungsgremium einen Erfolg gegen die USA im Hinblick auf so genannte *Foreign Sales Corporations*. Die EU wurde von der WTO zur Erhöhung der Zollsätze auf bis zu 100 % bei Einfuhren aus den USA im Wert von rund 4 Mrd. US-Dollar ermächtigt (Quelle: Europäische Kommission Online, www.europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr070503_de.htm (12.5.2003)).

so genannten Hormonfleischkonflikt bereits gewählt hat.⁶¹ Bei näherer Betrachtung erweist sich freilich auch die Strategie eines ökonomisch-finanziellen *balancing* als Chimäre: Denn die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bilden die „wohl am dichtesten verflochtene Wirtschaftsregion der Erde“⁶². Welthandelspolitisch sehen sich EU und USA so weitgehend aufeinander angewiesen, dass die Instrumentalisierung der Außenwirtschafts- und Welthandelspolitik für die Zwecke eines *balancing* gegen die USA für die EU innenpolitisch inakzeptable selbstschädigende Folgen zeitigen dürfte.⁶³ Diese Skepsis ist auch im finanz- und währungspolitischen Bereich angebracht: Der Euro mag aufgrund seiner beachtlichen Stabilität eine willkommene Ergänzung zum Dollar darstellen, doch bietet er – auf sich selbst gestellt oder als Anker für andere – keine ausreichende Basis, um sich als ersatzlose Alternative an Stelle der US-Dollar-Hegemonie zu positionieren.⁶⁴

3.2. Kollektives *bandwagoning*: Europa als Juniorpartner der USA

Nachdem die Bildung einer antihegemonialen Alternative somit weder als machbar noch als aussichtsreich gelten kann, gilt es nun, die Plausibilität einer zweiten Strategie zu erörtern, nämlich des kollektiven Sich-Anschließens EU-Europas an den Hegemon USA. Diese Strategie wird von der so genannten *Balance-of-threat*-Theorie favorisiert.

3.2.1. Die „Balance-of-Threat“-Theorie⁶⁵

Diese Version des Neorealismus, welche das *Worst-case*-Szenario externer Sicherheitsbedrohung durch die Annahme ersetzt, dass Staaten nicht gemäß der Möglichkeit, sondern der Wahrscheinlichkeit externer Sicherheitsbedrohung handeln, schließt nicht aus, dass eine Verstärkung der unipolaren Machtstruk-

⁶¹ Nikolaus Blome / Andreas Middel, Im Verhältnis USA-EU ist vieles strittig. Interessenkonflikte überschatten die Partnerschaft, in: Die Welt, 3. Oktober 2000, verfügbar unter www.welt.de/daten/2000/03/10/0310eu156264.htm (12.5.2003).

⁶² Jens Van Scherpenberg, Konkurrenten und Partner: Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU, in: Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, hg. von Peter Rudolf / Jürgen Wilzewski, Baden-Baden 2001, S. 87–108, hier S. 91.

⁶³ Joseph P. Quinlan, *Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy*, Washington D.C. 2003.

⁶⁴ Mark Landler (Fn. 30)

⁶⁵ Vgl. hierzu ausführlicher Michael Mastanduno, *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War*, in: *Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War*, hg. von Ethan B. Kapstein / Michael Mastanduno, New York 1999, S. 138–181; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca/NY 1987; ders., *International Relations. One World, Many Theories*, in: *Foreign Policy* Nr. 110 (1998), S. 29–46.

tur des internationalen Systems möglich ist, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Mit anderen Worten, der Hegemon muss sich so verhalten, dass die anderen Staaten bereit sind, sich ihm weiterhin anzuschließen (*bandwagoning*⁶⁶) und keine Notwendigkeit dafür sehen, eine Gegenmacht aufzubauen, da sie in der gegenwärtigen hegemonialen Weltordnung ihre Ziele in zufrieden stellender Weise erreichen können und die Kosten eines *balancing* gegen die Hegemonialmacht als unverhältnismäßig hoch einstufen. Zu diesen Kosten würden nicht nur Aufwendungen für eine ernst zu nehmende Gegenmachtbildung zählen, sondern auch die Verzichtskosten in Gestalt des Verlustes globaler öffentlicher Güter, für deren Bereitstellung der Hegemon – als „wohlwollender Hegemon“ – Sorge trägt und einen Großteil der Kosten übernimmt.

3.2.2. Anwendung auf die EU-europäische Außenpolitik

Angewendet auf die transatlantischen Beziehungen würde die Strategie des kollektiven *bandwagoning* implizieren, dass sich die EU-Staaten dem Hegemon USA kollektiv anschließen und Nachteile der hegemonialen Ordnung bewusst in Kauf nehmen, d.h. nur beschränkte Mitspracherechte bei weltpolitischen Entscheidungen – z.B. in Bezug auf Militäroperationen wie im Irak – und die Abhängigkeit vom Wohlwollen des Hegemons – z.B. im Hinblick auf die Blockade multilateraler Übereinkommen. Ein Anreiz für diese bewusste Hinnahme von Nachteilen wäre, dass die EU-Europäer in einer für sie zufrieden stellenden Weise von den USA mit globalen öffentlichen Gütern versorgt werden; zu diesen Gütern zählen, wie bei den Ausführungen zum Hegemonialstatus der USA bereits angedeutet, nicht nur internationale Sicherheit – welche durch die eindrucksvolle Überlegenheit des US-Militärpotenzials garantiert wird –, sondern auch weltwirtschaftliche Stabilität und leitbildgebende kulturelle Ressourcen.

Blickt man nun auf die gegenwärtige weltpolitische Situation, so lassen sich wie bei der *Balance-of-power*-Theorie auch hinsichtlich der Erfüllung der Erwartungen der *Balance-of-threat*-Theorie Zweifel anmelden. Denn der zuvor umrissene Tatbestand wachsender Spannungen im europäisch-amerikanischen Verhältnis könnte die Erfolgsaussichten einer amerikanischen sicherheitspolitischen Strategie, den *unipolar moment* durch Zugeständnisse an andere Staaten zu verstetigen, schmälern. Als Frage formuliert: Könnte es sein, dass die hegemoniale Weltordnungspolitik der Bush-jr.-Administration den Anforderungen der *Balance-of-threat*-Theorie nicht genügt, da sie einen

⁶⁶ „(...) that is, joining the seemingly stronger rather than the weaker side“. Joseph S. Nye, *Limits of American Power*, in: *Political Science Quarterly* 117 (2003) 4, S. 545–559, hier S. 557. Der Terminus leitet sich vom englischen Wort „bandwagon“ (= Festwagen) ab; „to jump on the bandwagon“ bedeutet soviel wie auf den Siegeszug aufspringen, d.h. zur siegreichen Partei überlaufen.

Großteil der EU-Staaten in eine nicht bloß punktuelle und vorübergehende Oppositionsstellung zu den USA treibt? Und läge eine Verstärkung dieser Konstellation sowie der damit verbundene Status als Juniorpartner überhaupt im Interesse der Europäer?

In der Tat birgt diese Strategie Gefahren, sofern dieses *bandwagoning* nicht als kollektive Strategie der nicht-hegemonialen Staaten betrieben wird, sondern daraus ein kompetitives *bandwagoning* wird, welches den Handlungsspielraum des Hegemon nur noch weiter erhöht, ohne auf diesen einflusspolitisch merklich einwirken zu können. Denn soweit möglich, wird der Hegemon eine Art von *Divide-et-impera*-Vorgehensweise bevorzugen, d.h. – im Sinne einer Strategie des Bilateralismus⁶⁷ – mit einzelnen Staaten zusammenarbeiten als mit einer Koalition von Staaten, wie sich die EU mit einer funktionierenden GASP und ESVP für die USA darstellen müsste. Dies könnte die im Entstehen begriffene europäische kollektive Identität ins Abseits drängen und gleichzeitig bewirken, dass die europäischen Staaten auf sich gestellt noch weniger Mitspracherechte haben – sei es bei der Generierung der von der Hegemonialmacht favorisierten internationalen Regeln (so genannte *rules of the road*) oder bei der von ihr betriebenen Deregulierung internationaler Beziehungen. Als Musterbeispiel für eine derartige Zerreißprobe einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik kann die schon dargestellte Uneinigkeit der europäischen Staaten über die US-amerikanische Irakpolitik und deren Verschärfung durch die Bush-jr.-Administration gelten.

3.3. Dem Leitbild der Zivilmacht gerecht werden

Als vorläufiges Fazit lässt sich festhalten, dass für die EU-europäische Außenpolitik das Verfolgen einer *Balancing*- oder einer *Bandwagoning*-Strategie weder empfehlenswert noch – angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen und der zu erwartenden US-Reaktion – aussichtsreich ist.

Wir schließen daher mit einem Vorschlag, der die beiden Strategiepole des kollektiven *balancing* und des kollektiven *bandwagoning* zwar Ernst nimmt, diese aber zugleich überschreitet, indem er das eingangs vorgestellte Leitbild der Zivilmacht aufnimmt. Weniger idealistisch formuliert: Es gilt, aus der Not eine Tugend zu machen. Es bleibt die Alternative einer europäischen Außenpolitik, welche die vorhandenen Ressourcen bündelt und – freilich im Schatten der Weltmacht USA – soweit wie möglich versucht, ihrer weltpolitischen Rolle als Zivilmacht gerecht zu werden.

Hierbei wird es entgegen den neorealistischen Empfehlungen der *Balance-of-power*-Theorie weniger darauf ankommen, Koalitionen gegen die USA

⁶⁷ John Gerard Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: *Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form*, hg. von John Gerard Ruggie, New York 1993, S. 3–36, hier S. 8 ff.

zustande zu bringen, als vielmehr transnationale, insbesondere transatlantische zivilgesellschaftliche Koalitionen zu fördern. Diese Handlungsoption darf nicht als Kompromisslösung oder Mischstrategie zwischen *balancing* und *bandwagoning* missverstanden werden. Vielmehr ist sie auf einer anderen Ebene angesiedelt: Sie hebt die beiden anderen Handlungsoptionen gleichsam auf, indem sie sich nicht in das neorealistische Korsett einer Konzentration auf staatliche Akteure und deren vor allem militärische Machtpotenziale zwängen lässt, sondern gerade auch nicht-staatliche Akteure in die strategischen Überlegungen mit einbezieht.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine eigenständige Rolle EU-Europas als Zivilmacht in der Weltpolitik ist, dass die USA die Europäer diese Rolle spielen lassen; hierzu müssen die USA allerdings zu einem innenpolitischen Konsens über ihre Rolle als „geläuterter“ Hegemon (zurück)finden. Dies würde den weltordnungspolitischen Präferenzen des EU-Staatenzweckverbundes auf jeden Fall eher entgegenkommen als die Entstehung einer relativ instabilen multipolaren Struktur des internationalen Systems, wie sie in den Köpfen französischer Alt- und Neo-Gaullisten herumspukt, aber auch den Vorstellungen russischer und chinesischer Antihegemonialisten entspricht.⁶⁸ Freilich: Die ideologische Selbstfesselung der Bush-jr.-Administration an eine hochmobilisierte teils neokonservative, teils amerikanisch-nationalistische Kernwählerschaft lässt für die nächste Zukunft eine solche Selbstläuterung nicht erwarten.⁶⁹ Nichtsdestoweniger wird in der Stärkung einer transnationalen, insbesondere transatlantischen Opposition zum US-amerikanischen Unilateralismus unter Einbeziehung innenpolitischer Kräfte in den USA ein

⁶⁸ John Vinocur, *After the Iraq War, a New Balancing Act in U.S.-European Relations*, in: *International Herald Tribune*, 13. Mai 2003, S. 6; vgl. hierzu auch: *Allemands et français. Champions d'Europe?*, in: *Le Monde*, 14. März 2003, verfügbar unter www.lemonde.fr/article/0,5987,3232--312694-,00.html (20.7.2003); *China will USA Paroli bieten*, in: *Spiegel Online*, 28. Mai 2003, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,250661,00.html (30.5.2003). Insbesondere in Abgrenzung zu jüngsten neo-gaullistischen Visionen einer europäischen Gegenmachtbildung hat sich Bundesaußenminister Fischer bei seinem Besuch in Washington Mitte Juli 2003 gegen eine multipolare Weltordnung ausgesprochen. Das künftige Europa, so Fischer, könne nur stark sein „together with the United States, and not as its rival“ (zitiert in John Vinocur, *Germany Rejects a U.S. Rivalry*, in: *International Herald Tribune*, 18. Juli 2003, S. 6).

⁶⁹ „Both [neocons and nationalists] are suspicious of multilateralism and international agreements that tie the hands of the US. (...) How much the neocons will shape the future, whether the policies promoting US expansion represent a trend or a blip on the graph is still uncertain. It will depend on the appetite of the American people for empire, or at least the post-modern 21st century version of it.“ Stephen Fidler / Gerard Baker, *America's Democratic Imperialists. How the Neo-Conservatives Rose from Humility to Empire in Two Years*, in: *Financial Times*, 6. März 2003, S. 11.

wichtiger Schlüssel für die Schaffung von Freiräumen für eine gemeinschaftliche europäische Außenpolitik liegen, indem diese Kräfte einen im wohlverstandenen Eigeninteresse liegenden moderierenden Einfluss auf die Außenpolitik Washingtons ausüben.⁷⁰

Auf mittlere Sicht könnten die USA so in angebbaren Politikfeldern, die ihren Hegemonialstatus nicht fundamental berühren und für welche sie als Hegemonialmacht die erforderlichen Gesamtsteuerungsleistungen weder aus eigener Kraft zu erbringen vermögen noch überhaupt zu erbringen gewillt sind, das Feld als potenzieller Vetospieler für kooperative Strategien im Rahmen weltweiter Selbstkoordinierung räumen. Beispielsweise hieße dies, dass öffentliche Güter wie Klimaschutz, aber auch Strafverfolgung von schweren Kriegsverbrechen aufgrund der institutionalisierten Kooperation zwischen Staaten, internationalen Organisationen und nicht-staatlichen Akteuren bereitgestellt werden, ohne durch das Abseitsstehen der USA oder durch von Washington ausgehende Querschüsse torpediert zu werden.

Um die Bereitschaft der USA zur Tolerierung von oder Beteiligung an solchen kooperativen Strategien zu stärken, kommt es mithin auf dreierlei an: erstens auf die Stärkung unilateralismus-skeptischer innergesellschaftlicher Kräfte; zweitens darauf, dass die EU-Staaten Washington mit einer wohl überlegten, die USA jedenfalls nicht auf dem Feld der militärischen Machtpotenziale herausfordernden Strategie begegnen; und drittens vor allem darauf, dass die EU-Staaten gegenüber den USA „mit einer Stimme sprechen“.

Um dieses „Sprechen mit einer Stimme“ in Zukunft zu gewährleisten, müssen sowohl substanzielle als auch institutionelle Bedingungen gegeben sein. In diesem Zusammenhang möchten wir auf die schon eingangs angesprochene Notwendigkeit einer Übereinstimmung zwischen den Prinzipalen – sowohl hinsichtlich einer gemeinsamen Finalitätsvorstellung als auch bezüglich einer kohärenten Rolle der EU in der Weltpolitik – sowie der Einsetzung von Agenten der EU-Außenpolitik, die mit hinreichenden Initiativ- bzw. *Agenda-setting*-Kompetenzen ausgestattet sind, zurückkommen. Wie wir dargestellt haben, bestehen in substanzieller Hinsicht drei Optionen für die Rolle der EU in der Weltpolitik: Handelsmacht, militärische Großmacht oder Zivilmacht.⁷¹ Was die Option von EU-Europa als militärischer Großmacht betrifft, so hat sich diese auf der *Balancing*-Strategie beruhende Op-

⁷⁰ Die z.T. recht unterschiedlichen Haltungen der US-Bevölkerung hinsichtlich des Außenpolitikstils der USA bieten hierzu wesentliche Ansatzpunkte. Eugene Wittkopf etwa unterscheidet zwischen kooperativem und militantem Internationalismus und teilt die US-Bevölkerung in vier Gruppen ein, indem er noch einmal zwischen Befürwortern und Gegnern beider Stile differenziert; Eugene R. Wittkopf (Fn. 32). Vgl. hierzu auch Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor/MI 1996.

⁷¹ Siehe oben, Abschnitt 1.2.2.

tion im Rahmen der vorangegangenen Erläuterungen als Trugbild erwiesen. Das Verfolgen der beiden anderen Leitbilder, Handelsmacht und Zivilmacht, hingegen ist durchaus aussichtsreich, ohne dass dies gleich das Verfolgen der anderen Extremstrategie, d.h. *bandwagoning*, implizieren würde. Es wurde bereits angemerkt, dass die heutige EU dem Modell einer Handelsmacht am nächsten kommt. Die jüngsten Handelskonflikte belegen eindrücklich, dass die EU zumindest im ökonomischen Bereich mehr als ein Juniorpartner der USA ist; sie befindet sich freilich nicht auf gleicher Augenhöhe, so dass sich ein verstärkter europäischer Protektionismus – z.B. in dem Maße, wie ihn die USA derzeit praktizieren – verbietet. In Zukunft kann und sollte diese Option der Orientierung am Leitbild der Handelsmacht im Leitbild der Zivilmacht aufgehen, d.h. der Status EU-Europas als Handelsmacht darf als Errungenschaft, als *acquis*, nicht aufgegeben, sondern muss in die kontinuierliche und nachhaltige Verpflichtung auf den Zivilmachtcharakter der EU inkorporiert werden, welchem als Leitbild eine integrierende Wirkung für die europäische Außenpolitik zukommt.

Für die nächsten Jahre bedeutet dies, dass Europa – unabhängig vom Standpunkt Washingtons – weiterhin auf der Achtung und Stützung des internationalen Rechts und des Multilateralismus beharren muss.⁷² Hierzu gehört nicht zuletzt auch eine glaubwürdige Vertretung eines solchen EU-Konsenses durch Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder sowie durch andere EU-Mitgliedstaaten als nicht-ständige Mitglieder im VN-Sicherheitsrat.⁷³ Deutschland wiederum sollte, wie dies unter anderem von Christoph Bertram gefordert wird, eine verstärkte Bereitschaft zur außenpolitischen Führungsverantwortung an den Tag legen⁷⁴ – dies freilich im Rahmen und im Dienste einer gemeinsamen zivilisierenden Ordnungspolitik, indem es bestimmte Kosten und Risiken dieser Politik schultert und Koalitionen innerhalb Europas zusammenführt.

Darüber hinaus könnte das Leitbild der Zivilmacht auch den weiteren Prozess in Richtung ESVP erleichtern und prägen, indem vom Anspruch einer militärischen Gegenmachtbildung explizit Abstand genommen wird. Statt-

⁷² Werner Ruf, Amerikanischer Unilateralismus und europäische Unfähigkeit? Grenzen und Chancen einer zivilen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.) (Fn. 58), S. 130–143, hier S. 140.

⁷³ William Pfaff (Fn. 46). Vgl. hierzu auch: „Europa steht vor einem sicherheitspolitischen Dilemma“. Interview mit Catherine Guicherd, in: Europas Orientierung nach dem 11. September 2001. Auf der Suche nach einer globalpolitischen Rolle, hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 2002, (= SEF News, no. 15), S. 6 ff.

⁷⁴ Siehe Christoph Bertram, Weltpolitik im europäischen Verbund – Herausforderungen für und Erwartungen an Deutschland, in: Volker Rittberger (Hg.) (Fn. 28)

dessen könnte mit einer – den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen angepassten – Konzentration der ESVP auf das untere und mittlere Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben⁷⁵ die Gestaltungsfähigkeit der EU als zivilisierende Ordnungsmacht in den Bereichen Krisenprävention, *peacekeeping* sowie ziviles Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge deutlich erhöht werden.⁷⁶

Die Anfang April 2003 erfolgte Übernahme der bis dahin von der NATO geführten, 300 Polizeikräfte umfassenden Sicherheitspräsenz in Mazedonien (Operation „Concordia“⁷⁷) und vor allem die jüngste, VN-mandatierte Entsendung einer 1.400 Mann starken Eingreiftruppe in die Demokratische Republik Kongo – der erste EU-Militäreinsatz ohne Unterstützung der NATO – könnten bedeutende Schritte in diese Richtung darstellen.⁷⁸ Ein erstes pro-

⁷⁵ Mit der Petersberg-Erklärung des Ministerrates der Westeuropäischen Union (WEU) vom 19. Juni 1992 definierte die WEU ihre Rolle als Verteidigungsinstrument der EU. In der Erklärung werden die verschiedenen Militäreinsätze, die unter der Führung der WEU erfolgen könnten, beschrieben: Zusätzlich zu einem Beitrag zur kollektiven Verteidigung im Rahmen der Anwendung von Artikel 5 des Vertrags von Washington und Artikel V des geänderten Vertrags von Brüssel können Militäreinheiten der WEU zu folgenden Zwecken eingesetzt werden: humanitäre Aufgaben oder Evakuierungsmaßnahmen (= so genanntes unteres Spektrum); Friedenserhaltung (= mittleres Spektrum); Kampfmaßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements, einschließlich Aktionen zur Wiederherstellung des Friedens (= oberes Spektrum). Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurden diese „Petersberg-Aufgaben“ ausdrücklich in Artikel 17 Abs. 2 EUV übernommen. (Quellen: WEU Online, www.weu.int (21.7.2003); Europäische Sicherheit Online, www.europaeische-sicherheit.de/Rel/ausgaben/02februar2002/pages/text_01/text_01_02.html (28.5.2003)).

⁷⁶ Matthias Dembinski (Fn. 18), S. 95 f.; Peter Schlotter (Fn. 18), S. 9.

⁷⁷ Die operative Planung der „Concordia“-Mission wird freilich gemäß dem im November 2002 zwischen Javier Solana und NATO-Generalsekretär Robertson ausgehandelten – insbesondere von französischer Seite mit Skepsis betrachteten – „Berlin plus“-Verfahren weiterhin in den Händen der NATO liegen; Neue Zürcher Zeitung, 30. März 2003, verfügbar unter www.nzzamsonntag.ch/servlets/ch.nzz.newzz.DruckformatServlet?url=/2003/03/31/al/article8RMDG.nzzoml (20.8.2003).

⁷⁸ Siehe hierzu: EU-Truppe. Französischer Voraustrupp im Kongo eingetroffen, in: Süddeutsche Zeitung, 6. Juni 2003. In naher Zukunft könnte zwecks Wiederaufbau und Stabilisierung des Iraks ein weiterer Einsatz unter EU-Flagge bevorstehen, welcher der Rolle einer zivilisierenden Ordnungsmacht entspräche; François Heisbourg, Schadenfreude schadet nur, in: Die Zeit, 17. Juli 2003, S. 5. Hierauf deuten jüngste Äußerungen von Bundesaußenminister Fischer hin, der in Washington die Friedenssicherung im Irak als gemeinsames Interesse Europas und der Vereinigten Staaten bezeichnete und in diesem Zusammenhang noch einmal die Bedingungen der Bundesregierung für die Entsendung deutscher Truppen – legitimierte irakische Regierung und VN-Mandat – wiederholte; Wolfgang Koydl, Irak-Aufbau. Fischer deutet den USA Hilfsbereitschaft an, in: Süddeutsche Zeitung, 17. Juli 2003, S. 1. Ingegen wird sich die seit längerem geplante Übernahme der SFOR-Mission

grammatisches Fundament einer solchen Orientierung der ESVP am Leitbild der Zivilmacht wurde im Juni 2003 nachgeliefert; so nannte der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, in seiner vor dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorgestellten europäische Sicherheitsstrategie als Hauptziele unter anderem den Beitrag zu „Stabilität und verantwortungsvoller Staatsführung in unserer unmittelbaren Nachbarschaft“ sowie die Schaffung einer normengestützten Weltordnung, „die sich auf einen wirksamen Multilateralismus stützt“⁷⁹.

Neben der Vertiefung solcher gemeinsamer Zielvorstellungen sind aber auch institutionelle Reformen notwendig, um eine kohärente EU-europäische Außenpolitik zu ermöglichen. Der Verfassungsentwurf, den der Präsident des EU-Verfassungskonvents, Giscard d'Estaing, am 20. Juni 2003 dem Europäischen Rat überreicht hat,⁸⁰ enthält zwar einige Ansätze zu einer verstärkten Kohärenz, greift aber gegenüber dem Anspruch des „Sprechens mit einer Stimme“ deutlich zu kurz. Dies gilt insbesondere für eine der wesentlichen institutionellen Neuerungen, die der Entwurf zu bieten hat, nämlich die Schaffung eines auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates (Artikel 21). Zwar kann hierdurch das Problem der Rotation im Ratsvorsitz, das bisher ein wesentliches Streitobjekt zwischen größeren und kleineren EU-Staaten gewesen ist, endlich umgangen werden. Doch in mindestens zweierlei Hinsicht erfüllt der Entwurf in der Frage des Ratsvorsitzes nicht die Forderung nach der Anwendung der Gemeinschaftsmethode auf die Außen- und Sicherheitspolitik, wie sie unter anderem vom luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker, einem von Giscard's Gegenspielern in Fragen der institutionellen Reform der EU, geäußert worden ist.⁸¹

in Bosnien-Herzegowina durch die EU nicht zuletzt angesichts der recht kurzfristig auf die Agenda gerückten Einsätze in der Demokratischen Republik Kongo und möglicherweise auch im Irak weiter verzögern. Zwar hat die EU zu Jahresbeginn 2003 die Führung des Polizeieinsatzes in Bosnien-Herzegowina von den Vereinten Nationen übernommen. Mit einer Ablösung der NATO bei der Leitung der SFOR-Mission wird allerdings frühestens im Jahre 2004 zu rechnen sein; *Financial Times Deutschland*, 24. Februar 2003, verfügbar unter www.ftd.de/pw/eu/1045838893575.html?nv=lnen (20.8.2003).

⁷⁹ Javier Solana, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Rede vor dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 20.06.2003, verfügbar unter www.ue.eu.int/pressdata/de/reports/76257.pdf (20.8.2003), S. 6.

⁸⁰ Sekretariat des Europäischen Konvents, Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Brüssel 27.06.2003, verfügbar unter www.european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.de03.pdf (17.7.2003).

⁸¹ „Das war kein Putsch gegen die USA.“ Luxemburgs Premierminister über den Vierer-Gipfel zur EU-Verteidigungspolitik, in: *Reutlinger General-Anzeiger*, 2. Mai 2003, S. 3.

Dies betrifft zum einen die Funktionen, die der Entwurf für den Ratspräsidenten vorsieht. Neben der Wahrnehmung der Außenvertretung der EU soll er den Vorsitz bei Beratungen des Europäischen Rates führen und hierbei – ohne selbst Stimmrecht zu haben – auf einen Konsens hinwirken (Artikel 21 Abs. 2 und Artikel 24 Abs. 5). Das Problem bei diesem Aufgabenkatalog ist wohlgemerkt nicht, dass dem Ratspräsidenten kein Stimmrecht zugestanden wird. Denn dies wäre einer für die anderen Ratsmitglieder nur schwer akzeptablen symbolischen Aufwertung seiner Position gleichgekommen, wenngleich der Präsident von diesen mit qualifizierter Mehrheit sowohl gewählt wird als auch von seinem Amt entbunden werden kann (Artikel 21 Abs. 1). Ein wesentliches Defizit des Entwurfs besteht hingegen darin, dass dem Ratspräsidenten über die Rolle des Moderators hinaus keinerlei Initiativ- und *Agenda-setting*-Kompetenzen eingeräumt werden, um die Chancen einer *Ex-ante*-Koordination der Prinzipale im Bereich von GASP und ESVP selbst bei widerstreitenden Interessen zu wahren oder zu mehren. Ein Agent ohne solche Befugnisse ist nicht in der Lage, die Gefahr der Politikblockaden im Rat zu vermeiden und das „Sprechen mit einer Stimme“ nachhaltig zu fördern. Durch dieses begrenzte Mandat wird der Ratspräsident durch den Konventsentwurf daher eher als eine Art repräsentatives EU-Oberhaupt definiert.

Darüber hinaus weist die Rolle des Ratspräsidenten, wie sie im Entwurf des Verfassungskonvents vorgesehen ist, gemessen an der Zielsetzung einer kohärenteren EU-Außenpolitik noch ein zweites Manko auf. Denn es hätte sich – auch im Interesse einer stärkeren Verschränkung der institutionellen Trias von Kommission, Rat und Europäischem Parlament – angeboten, das Amt eines echten EU-Präsidenten im Sinne einer Personalunion von Ratspräsidentschaft und Kommissionsvorsitz zu schaffen. Demgegenüber sieht der Verfassungsentwurf nur ein Nebeneinander des Ratspräsidenten einerseits (Artikel 21) und des Kommissionspräsidenten andererseits (Artikel 26) vor.⁸²

Zumindest aber ist eine solche Personalunion auf der Stellvertreterebene vorgesehen, nämlich in der Position des ebenfalls neu zu schaffenden Außenministers der Union. Dieser wird nicht nur Vizepräsident der Kommission sein, sondern zugleich – wenn auch ohne Stimmrecht – den Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen führen. Die Kompetenzen

⁸² Immerhin findet die Gemeinschaftsmethode hinsichtlich der Position des Kommissionspräsidenten im Entwurf stärkere Berücksichtigung. So erhält der Kommissionspräsident eine gewisse Autonomie bei der Auswahl der Kommissare, da er diese auf der Basis von drei Vorschlägen, die jeder Mitgliedstaat einreicht, bestimmen darf (Artikel 26 Abs. 2). Auch bei der Wahl des Kommissionspräsidenten selbst wurde der Einfluss der Mitgliedstaaten vermindert – und dies zu Gunsten des Europäischen Parlaments, da der vom Rat vorgeschlagene Kandidat nun von der Mehrheit der Parlamentsmitglieder gewählt werden muss (Artikel 26 Abs. 1).

des Außenministers sind im Vergleich zu denen des Ratspräsidenten ebenfalls deutlich ausgeprägter. So vereint er nicht nur diejenigen Aufgaben auf sich, die zur Zeit vom Hohen Beauftragten für die GASP und vom Kommissar für Außenbeziehungen wahrgenommen werden – d.h. die Vertretung der EU in den Bereichen der GASP sowie die Durchführung der von Europäischem Rat und Ministerrat erlassenen Europäischen Beschlüsse –, sondern er erhält laut Verfassungsentwurf zudem ein Initiativrecht zur Festlegung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Artikel 27 Abs. 2 und Artikel III-197 Abs. 1). Zwar weckt das neue Amt des Außenministers angesichts dieser Befugnisse Hoffnungen auf eine stärkere Kohärenz der EU-Außenpolitik, doch sollte vor allzu großer Euphorie gewarnt werden. Denn einerseits sind die Vorschläge des Außenministers nicht verbindlich; und andererseits wird der Außenminister – wie der Ratspräsident – nicht von der Kommission oder vom Parlament, sondern vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt und kann mit der gleichen Mehrheit auch wieder abgesetzt werden (Artikel 27 Abs. 1).

Neben der Einführung eines „Doppelhutes“ auf Chefebene hätte sich als weitere Reform im Rahmen der Gemeinschaftsmethode die Ausdehnung des qualifizierten Mehrheitsverfahrens im Rat auf weitere Bereiche angeboten. Dies ist im Konventsentwurf nur insofern geschehen, als bei der Beschlussfassung die qualifizierte Mehrheit vereinfacht und im Ministerrat zum Regelfall wird, wodurch das bisherige Prinzip umgekehrt wird (Artikel 20 Abs. 3 und Artikel 24 Abs. 1 f.); im Bereich der GASP und der ESVP allerdings hat es der Konvent – nicht zuletzt auf Druck einiger Mitgliedstaaten – bei der Einstimmigkeit belassen (Artikel 39 Abs. 7, Artikel 40 Abs. 4 und Artikel III-201).

Schließlich geht der Konventsvorschlag auch hinsichtlich der Kompetenzen von Europäischem Parlament und Kommission nicht weit genug. Zwar wird der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Rates künftig mit der Mehrheit des Parlaments gewählt (Artikel 26 Abs. 1). Weitere wesentliche Kompetenzerweiterungen des Parlaments, etwa das Recht zur Gesetzesinitiative, sucht man im Konventsvorschlag allerdings vergeblich. Und auch hinsichtlich der Stellung der Kommission sind keine einschneidenden Veränderungen geplant. Ihr Initiativrecht für Rechtsakte der Union wird im Entwurf lediglich bestätigt, aber nicht weiter gestärkt (Artikel 25 Abs. 2). Eine solche Stärkung der Kommission als gleichberechtigter *agenda-setter* neben Rat und Europäischem Parlament hätte zu einer beträchtlichen Steigerung der Kohärenz der europäischen Außenpolitik führen können, insbesondere dann, wenn zugleich die Idee eines „Doppelhutes“ auf Chefebene in den Entwurf Eingang gefunden hätte. Dadurch wäre das Initiativrecht zusammen mit dem *agenda-setting* bei dem sowohl in der Kommission als auch im Rat den Vor-

sitz führenden EU-Präsidenten sowie seinem Stellvertreter, dem EU-Außenminister, noch einmal nachhaltig verankert worden.

Zusammenfassend muss daher festgestellt werden, dass der Entwurf des Verfassungskonvents gemessen an einer konsequenten institutionellen Umgestaltung nach der Gemeinschaftsmethode – in deren Zuge der GASP-Teil der europäischen Außenpolitik, die „Zweite Säule“, mit den schon weiter vergemeinschafteten Politikbereichen, der „Ersten Säule“, zusammengeführt worden wäre – bestenfalls auf halber Strecke stehen geblieben ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Prinzipale – wie eingangs dargestellt – keine einheitliche Finalitätsvorstellung für die EU haben. Darüber hinaus ist insbesondere die Idee einer Stärkung der Hauptagenten der Union im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik durch die Zusammenlegung von Kommissions- und Ratsvorsitz bei einigen Mitgliedstaaten auf deutlichen Widerstand gestoßen. So haben vor allem einige der größeren EU-Staaten eine institutionelle Lösung vorgezogen, die für die eindeutige Unterordnung eines EU-Agenten für die GASP unter das Kollektiv der Prinzipale Sorge trägt.⁸³

Mit der Verhinderung einer institutionellen Reform nach der Gemeinschaftsmethode sind allerdings Wiederholungen des Irak-Fiaskos vorprogrammiert: Im EU-Verfassungskonvent wurde eine Chance verpasst, Europa als kohärenten Akteur in der Weltpolitik von innen zu stützen, der auch künftig Alleingänge der USA zwar nicht hätte verhindern, deren (Legitimitäts-)Kosten für die USA aber deutlich hätte erhöhen können. Angesichts der vorerst nur halbherzigen Reform infolge des Konventsentwurfes sollte künftig jedoch um so dringlicher auf dem Ziel einer kohärenten EU-Außenpolitik beharrt werden, um weitergehende institutionelle Umstrukturierungen zu erreichen; denn ein EU-Europa „mit einer Stimme“ würde weltordnungspolitisch eine Alternative bieten, die den USA nicht bedrohlich erscheinen muss – da es deren Hegemonialstellung jedenfalls im militärischen Bereich nicht gefährdete – und dennoch europäische Werte und Interessen in der Weltpolitik deutlich stärker geltend machen könnte, als dies zur Zeit der Fall ist.

⁸³ Vgl. hierzu u.a. Europe in the World, Vortrag des britischen Außenministers Jack Straw vom 19. Mai 2003 vor dem Centre for European Policy Studies, verfügbar unter www.ceps.be/2003/StrawEuropespeech.pdf (22.5.2003), S. 9: „[The United Kingdom] need[s] it to be clear that this job will come under the Council; that the individual will be chosen by the Council, and that he or she will not be subject to the normal rules of the College of Commissioners.“