

Nr. 41

Volker Rittberger, Fariborz Zelli

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

Abteilung für Internationale Beziehungen/
Friedens- und Konfliktforschung
Institut für Politikwissenschaft
Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Adresse: Melanchthonstr. 36. D-72074 Tübingen

Telefon: +49 (0)7071 29-78372

Fax: +49 (0)7071 29-2417

Homepage: <http://www.uni-tuebingen.de/ib>

Copyright: Volker Rittberger, Fariborz Zelli

Tübingen 2003

ISBN 3-927604-38-0

Herausgeber: Volker Rittberger

Redaktion: Fariborz Zelli, Lisa Stengel

1. Europäische Außenpolitik in der Spannung zwischen Machtpolitik und zivilisierender Ordnungspolitik	1
1.1. Die EU als außenpolitischer Akteur in der Perspektive des Völkerrechts	1
1.2. Die EU als außenpolitischer Akteur in der Perspektive der Disziplin der Internationalen Beziehungen	2
1.2.1. Das „ <i>Principal Agent</i> “-Modell	3
1.2.2. Institutionelle und substanzielle Modelle einer europäischen Außenpolitik	5
1.2.3. Fehlende Einigkeit der Prinzipale: Zivilmächtsrhetorik als Schnittstelle?	8
2. Bestandsaufnahme: Der Wandel der transatlantischen Beziehungen	11
2.1. Die USA als Welthegeemon im gegenwärtigen internationalen System	11
2.2. Risse im Westen I: Zunehmende Spannungen im transatlantischen Verhältnis nach Ende des Kalten Krieges	13
2.2.1. Wachsender Dissens in der Umwelt-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik	13
2.2.2. Der Dissens über den Umgang mit „Schurkenstaaten“	15
2.2.3. Fremd- und Selbstwahrnehmungen im transatlantischen Verhältnis	16
2.3. Risse im Westen II: Zunehmende Spannungen innerhalb EU-Europas	18
3. Empfehlungen: Handlungsoptionen einer europäischen Außenpolitik gegenüber den USA	20
3.1. Kollektives <i>Balancing</i> : Europa als antihegemoniale Alternative	21
3.1.1. Die „ <i>Balance of Power</i> “-Theorie	21
3.1.2. Anwendung auf die EU-europäische Außenpolitik	22
3.2. Kollektives <i>Bandwagoning</i> : Europa als Juniorpartner der USA	24
3.2.1. Die „ <i>Balance of Threat</i> “-Theorie	25
3.2.2. Anwendung auf die EU-europäische Außenpolitik	25
3.3. Dem Leitbild der Zivilmacht gerecht werden	26

1. Europäische Außenpolitik in der Spannung zwischen Machtpolitik und zivilisierender Ordnungspolitik

Die Themenstellung legt die Vermutung nahe, dass das Europa der Europäischen Union (EU) in der Lage ist, 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 (GASP) -, und die mitgliedstaatlichen Außenpolitiken sind durch einen kontinuierlichen Informationsaustausch im Rat der Außenminister, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und 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 Europäischen Union 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 - nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie selbst kann keine völkerrechtlich bindenden Verträge mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen schließen. Gemäß Artikel 24 Abs. 1 EUV darf der Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (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 Europäische Gemeinschaft (EG) hingegen besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit (nach 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 Rechts-

¹ "When I want to speak to Europe, whom do I call?"; Henry Kissinger; zitiert in: Business Week, 5. Mai 1997 [<http://www.usaengage.org/archives/news/970505bw.html>] Rev. 2003-05-16

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

persönlichkeit 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 daher über die völkerrechtliche Definition hinaus und zieht man die politikwissenschaftliche Disziplin der Internationalen Beziehungen zu Rate, so fällt 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 der Ebenen 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 Umweltpolitik; zum dritten die EU-Außenpolitik, d. h. die „Zweite Säule“, welche durch den Vertrag von Maastricht von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (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 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 Ebenen und Akteuren 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? Welches Bild haben die wesentlichen 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 soeben angesprochene Komplexität zu erfassen und - mittels der Unterscheidung zwischen Prinzipalen und Agenten - ein handhabbares Abbild der Realität zu entwerfen. Die Prinzipale, z. B. die Vertragsstaaten 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 Dissens 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 so genannten Problem des „*incomplete contracting*“, das sich bei internationalen Organisationen häufig beobachten lässt, gerecht zu werden. Dieses Problem stellt sich in solchen 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, würde sich der Verhandlungsprozess zwischen den Prinzipalen in einem solchen Falle als äußerst schwierig erweisen, wollten sie alle zukünftigen Probleme *ex ante* berücksichtigen. Um dieses Koope-

³ Vgl. zu den folgenden Ausführungen ausführlicher: Pollack, Mark A. 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51:1, S. 99-134; Pollack Mark A. 2002: *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press; Kassim, Hussein / Menon, Anand 2003: *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled*, in: *Journal of European Public Policy* 10:1, S. 121-139.

rationshindernis 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 gleichzeitig setzen sie Agenten ein, welche unter anderem das Mandat haben, diesen unvollständigen Vertrag nach und nach detailliert zu ergänzen und im Falle künftig auftretender Kollektivprobleme Vorschläge zur Vertragsrevision zu machen, um nicht vorhergesehene Dispute über vertragliche Inhalte unter 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 Politik-Integration 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 zurück gedrängt 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 *substantielle* 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 möchten, bevor wir uns der Einigkeit zwischen den Prinzipalen wieder zuwenden, kurz verschiedene Modelle sowohl für die Finalität als auch für die substantielle Rolle

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

⁵ Ausführlicher zum Problem des „*incomplete contracting*“ vgl. Doleys, Thomas J. 2000: Member States and the European Commission. Theoretical Insights from the New Economics of Organization, in: Journal of European Public Policy 7:4, S. 532.553; Williamson, Oliver E. 1985: Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press.

der EU in der Weltpolitik vorstellen, wie sie in der Disziplin der Internationalen Beziehungen diskutiert werden.

1.2.2. Institutionelle und substanzielle Modelle einer europäischen Außenpolitik

Die verschiedenen **institutionellen Finalitätsvorstellungen** 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 also 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** bei einem politisch-regulativen 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 kann, allerdings wird die EU als multifunktionaler politisch-administrativer Zweckverband zu einem gewissen Maße „durch ihre höhere Problemlösungskompetenz in bestimmten Bereichen legitimiert.“⁷ Hingegen impliziert die dritte Finalitätsvorstellung, die Konzeption der europäischen Union als **Bundesstaat**, ein duales Verständnis von Souveränität, welche sich über verschiedene Herrschaftsebenen - mitgliedstaatliche und Unions-Ebene - verteilt. Dieser Bundesstaat stützt seine Legitimität auf ein Zwei-Kammern-System auf der Unionsebene, nämlich auf ein vom Bundes-„Volk“ gewähltes Parlament einerseits sowie auf 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, 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

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

⁷ Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996 a. a. O., S. 37.

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 substantzieller 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 - und zum anderen das Modell von Europa als so genannter Zivilmacht,¹⁰ 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 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 geteilte Erwartungen angemessenen Verhaltens mindestens ebenso entscheidend.¹² Akteure wählen

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

⁹ S. unten; Abschn. 3.1; S. 20ff.

¹⁰ Vgl. hierzu schon: Kohnstamm, Max / Hager, Wolfgang (Hrsg.) 1973: Zivilmacht Europa - Supermacht oder Partner?, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

¹¹ „Internationale Rollen sind geplante - d. h. kollektiv normierte und individuell konzipierte - und von Repräsentanten realisierte Einstellungs- und Verhaltensmuster von Staaten (...) in internationalen Systemen“ (Gaupp, Peter 1983: Staaten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Außenpolitik und internationalen Beziehungen, Frauenfeld, CH: Huber, S. 109).

¹² Boekle, Henning / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 2001: Constructivist Foreign Policy Theory, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester: Manchester University Press, S. 105-137, S. 112; Boekle, Henning / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang 2001: Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivi-

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

Wie schlagen sich diese konstruktivistischen Grundannahmen im Modell der Zivilmacht nieder? 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 Untergruppen an die außenpolitischen Entscheidungsträger vermittelt werden. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die Herausbildung einer kollektiven Identität und 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 angemessene 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 hierbei insbesondere solche Normen und Werte 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

vistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11:1, S. 72-103; zur Definition von sozialen Normen s. auch: Finnemore, Martha / Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52:4, S. 887-917; Legro, Jeffrey 1997: Why Norms Matter? Revisiting the „Failure“ of Internationalism, in: International Organization 51:1, S. 31-64.

¹³ Schaber, Thomas / Ulbert, Cornelia 1994: Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1:1, S. 139-169, 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“ (March, James G. / Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press, S. 160f.).

¹⁵ Boekle / Rittberger / Wagner 2001 a. a. O., S.112 (s. Fn. 12).

¹⁶ Kirste, Knut / Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3:2, S. 283-312; für eine ausführlichere Darstellung der Verankerung des Zivil-

territorialen Gewinnen oder eines sonstigen relativen machtpolitischen Gewinns – 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 weit gehenden, freilich nicht vollständigen Verzicht auf Mittel klassischer Machtpolitik wie etwa militärische Gewalt. Statt dessen bevorzugt sie den Primat der Diplomatie, den Einsatz ökonomischer Mittel sowie die Bereitschaft zur Zusammenlegung von Hoheitsrechten in multilateralen Organisationen.¹⁸

1.2.3. Fehlende Einigkeit der Prinzipale: Zivilmächtsrhetorik als Schnittstelle?

Kommen wir nun zurück zur Frage nach der Qualität der EU als eigenständiger außenpolitischer Akteur. Laut dem „*Principal-Agent*“-Modell können wir nur dann eine solche Qualität erwarten, wenn Einigkeit zwischen den Prinzipalen besteht oder wenn die Prinzipale die Agenten mit *agenda-setting*- und sonstigen Befugnissen ausgestattet haben, welche trotz widerstreitender Interessen der Prinzipale kollektives Handeln ermöglichen. **Eine solche Einigung sowohl auf ein institutionelles Modell als auch auf eine substanzielle Rolle Europas in der Weltpolitik besteht aber 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 für EU-Europa zufrieden geben und damit dem weltpolitischen Leitbild von Europa als Handelsmacht verhaftet bleiben, streben Deutschland und Frankreich eine weiter gehende politische Integration an, verbunden mit einer Rolle Europas als Zivilmacht, wenngleich dies aus unterschiedlichen Motiven geschieht: Deutschland zieht mit der Zivilmächtsorientierung die Konsequenzen aus der relativen Schwäche seines diplomatischen Status (z.B. im VN-Sicherheitsrat) und Militärpotenzials (z.B. als Nicht-Nuklearmacht), während Frankreich aus diesem endgültigen deutschen

machtsmodells in der Denkschule des Konstruktivismus s. auch: Rittberger, Volker 1999: Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat, Zivilstaat?, in: Bergem, Wolfgang / Ronge, Volker / Weißeno, Georg (Hrsg.): Friedenspolitik in und für Europa. Festschrift für Gerda Zellentin zum 65. Geburtstag, S. 83-111; zu Begriff und Prozess der Zivilisierung s. ausführlicher: Rittberger, Volker / Mogler, Martin / Zangl, Bernhard 1997: Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik?, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-24 u. 101-109.

¹⁷ Kirste / Maull 1996 a. a. O., S. 300f.

¹⁸ Vgl. hierzu: Dembinski, Matthias 2002: Kein Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik (HSFK-Report no.2/2002). Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S. 3f.; Maull, Hanns W. 1992: Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland, in: Europa Archiv 47:10, S. 269-278.

Abrücken von nationalen Großmachtanwandlungen 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 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 führt, aber auch auf Maßnahmen des *zivilen Krisenmanagements* wie

¹⁹ Für eine ausführliche Analyse der verschiedenen Vorstellungen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens im Hinblick auf die europäische Außenpolitik s. Wagner, Wolfgang 2001: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt, New York: Campus.

²⁰ Dembinski 2002 a. a. O., S. 5.; Vgl. hierzu auch: Wessels, Wolfgang 2000: Die Europäische Union als Ordnungsfaktor, in: Kaiser, Karl / Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 575-590.

²¹ Auswärtiges Amt (Hrsg.) 1994: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Bonn: Auswärtiges Amt, S. 52f.

²² Zur Selbstwahrnehmung EU-Europas als Zivilmacht s. auch unten: Abschn. II.2.3, S. 26f.

humanitäre Hilfe, Wahlbeobachtungen oder die Unterstützung von demokratischen Transformationsregimen.²³

Dieses Selbstverständnis als Zivilmacht wird gestützt durch ein ausgeprägtes kollektives europäisches Bewusstsein in der Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten. So sahen sich laut der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2002²⁴ 59% der befragten Bürger der 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 die Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten allerdings 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.²⁵ Als Begründung wurde unter anderem auf die zivilisierende Rolle der EU hingewiesen; so wurde die EU von den Befragten explizit als großes Friedensprojekt unter den Völkern 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 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 europäische 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 Hinsicht, 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

²³ Jünemann, Annette / Schörnig, Niklas 2002: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich? HSKF-Report 13/2002. Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, S. 13ff.

²⁴ Für die vorangehenden Umfrageergebnisse s. Europäische Kommission 2003: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union Nr. 58 [http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_de.pdf] Rev. 2003-05-30.

²⁵ Zu diesen und weiteren Umfrageergebnissen zum europäischen Bewusstsein der deutschen Bevölkerung vgl. Hellmann, Gunther 2002: Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B48, S. 24-31.

können; zum anderen in institutioneller Hinsicht, da Agenten geschaffen worden sind (z. B. Europäische Kommission oder Hoher Beauftragter für die GASP), welche ein diesem Leitbild sich 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 Untertitel des Beitrags angedeutet, werden wir uns hierbei auf den Fall der EU-europäischen Außenpolitik gegenüber dem Welthegeemon USA konzentrieren.

2. Bestandsaufnahme: Der Wandel der transatlantischen Beziehungen

Bevor wir auf das gegenwärtige Verhältnis zwischen EU-Europa und den USA eingehen, werden wir der Frage nachgehen, inwiefern die Vereinigten Staaten den Status eines Welthegeemons 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, 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.²⁶

Beobachter wie z. B. Klaus Dieter Wolf sehen das Weltbild der Unipolarität allerdings einzig durch diese aussagekräftige Verteilung der militärischen Ressourcen und der

²⁶ Kennedy, Paul 2002: The Greatest Superpower Ever, in: New Perspectives Quarterly 19:3, S. 8-18. [http://www.digitalnpq.org/archive/2002_spring/kennedy.html] Rev. 2003-05-05.

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.²⁷

Dieser Einschätzung ist entgegenzuhalten, dass sich der Machtvorsprung der USA keineswegs auf militärische Ressourcen beschränkt. Vielmehr ist dieser Vorsprung nicht nur auf destruktive Ressourcen, sondern auch auf konstruktive Ressourcen, z. B. auf strukturbildende und Leitbildressourcen gestützt. Durch diese Ressourcen, so unsere Gegenthese zur Behauptung Klaus Dieter Wolfs, 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, möchten wir kurz den wirtschaftlichen und kulturellen Bereich betrachten. 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%-Anteil Amerikas am Weltprodukt entspricht demjenigen der vier nächsten Länder zusammen genommen.²⁸ 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 weit reichenden günstigen Folgen für die politisch-ökonomische Vormachtstellung der USA.²⁹ 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 ebenso ablesen wie an der Tatsache, dass der US-Anteil am weltweiten Internetverkehr 45% beträgt.³⁰ Selbst

²⁷ Wolf, Klaus Dieter 2003: „Excuse me, I am not convinced.“ Von der Bipolarität zur Unipolarität? Der Mythos vom zweiten amerikanischen Jahrhundert. Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript (Tübingen, 12. Mai 2003).

²⁸ Nye, Joseph S. 2003: Das dreidimensionale Schachbrett. Über amerikanische Macht im Zeitalter der Informationsrevolution, in: Neue Zürcher Zeitung, 10. März 2003 [<http://www.nzz.ch/2003/03/10/fe-page-article8PWJ9.html>] Rev. 2003-05-09.

²⁹ Vgl. hierzu: Mark Landler 2003: Euro's Rebound Revives Talk of a Dollar Rival, in: International Herald Tribune, 19. März 2003. Auch wenn der Titel anderes vermuten lässt, hebt Landler den nach wie vor großen Abstand zwischen Dollar und Euro hervor.

³⁰ Kennedy 2002 a. a. O. (s. Fn. 26); Vgl. hierzu auch: Barber, Benjamin R. 1995: Jihad Vs. McWorld. How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together and What This Means for Democracy,

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.³¹ 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 Krieges³²

Wie gestaltet sich nun in der gegenwärtigen Lage das Verhältnis Europas zum Welt-hegemon USA? Die Antwort auf diese Frage lautet, dass es seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer deutlichen Verschlechterung des transatlantischen Verhältnisses gekommen ist.³³ Zur Stützung dieser Behauptung eines Auseinanderdriftens möchten wir kurz auf drei Sachverhalte eingehen: 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 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 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 außerstande 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

New York: Times Books.

³¹ Vgl. Wittkopf, Eugene R. 1990: *Faces of Internationalism. Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, London: Duke University Press.

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

³³ Vgl. hierzu: Fukuyama, Francis 2002: *The West May Be Cracking*, in: *International Herald Tribune*, 9. August 2002; Kissinger, Henry 2002: *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.

darüber hinaus zunehmend im Bereich der Umweltpolitik, in der Sicherheitspolitik und selbst in Menschenrechtsfragen.³⁴ 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 v.a. der Rüstungskontrolle haben die Vereinigten Staaten wiederholt dem Unilateralismus vor internationaler Kooperation den Vorzug 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 der Rechtsnachfolgerin 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 Bio-Waffen-Konvention um ein Überwachungs- und Verifikationssystem blockiert, wirkungsvolle internationale Maßnahmen zur Eindämmung des Handels mit Kleinwaffen behindert, dem Abkommen zum Verbot von Landminen nicht zugestimmt und den (Atomwaffen-)Teststopp-Vertrag, über den vierzig Jahre verhandelt worden war, zwar unterzeichnet, schließlich aber doch 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 der Menschenrechte Entscheidungen, durch die 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 Staaten-

³⁴ Für eine detaillierte Auflistung von Fällen, in denen die USA Kooperationsanstrengungen der Staatengemeinschaft behindert oder durchkreuzt haben, vgl. Simmons, P. J. 2002: Global Challenges. Beating the Odds, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace (Policy Brief No. 17, August 2002) [<http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief17.pdf>] Rev. 2002-11-11; s. auch: Biermann, Frank / Sohn, Hans-Dieter 2003: Europa und eine multipolare Weltordnungspolitik. Indien und Ostasien als neue Bündnispartner? (SEF Policy Paper no. 21), Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 2ff.

gemeinschaft existieren, insbesondere hinsichtlich der umstrittenen Praxis der Todesstrafe.

2.2.2. Der Dissens über den Umgang mit „Schurkenstaaten“

Nirgendwo aber ist der transatlantische Dissens gegenwärtig spektakulärer und brisanter 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 (*Weapons of Mass Destruction, WMD*) und geeigneten Trägersystemen zu bringen versuchen. Aus den verheerenden Anschlägen vom 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 kann, Aggressionen seitens staatlicher oder nicht-staatlicher Akteure durch "vorbeugendes" oder "vorweg nehmendes" (*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.³⁵ Die Entscheidung darüber, ob die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen im Einzelfall besteht, will die US-Regierung 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.³⁶ 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 Irak-Krieges³⁷ wurde diese Vorgehensweise zusätzlich legitimiert durch die Vision einer Art von positivem 'Domino-Effekt', wonach ein (wie immer unvollkommen) demokratisierter Irak zum Kristallisationskern für eine allmähliche Demokratisierung aller autoritären Regime im Nahen Os-

³⁵ The White House 2002: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C. [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf] Rev. 2002-11-11. – Vgl. dazu Rudolf, Peter: Präventivkrieg" als Ausweg? Die USA und der Irak, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S 23, Juni 2002) sowie Schwarz, Klaus-Dieter 2002: Amerikas Mission. Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell No. 38, Oktober 2002). Deutschsprachige Kommentare geben den Begriff "preemptive" regelmäßig mit "präventiv" wieder. In der angelsächsischen Debatte wird jedoch zwischen *prevention* und *preemptive strike* unterschieden: während *prevention* sich gegen lediglich potentielle Gefahren richtet und illegitim ist, kommt ein Staat mit einem *preemptive strike* lediglich und berechtigterweise einem unmittelbar drohenden oder verlässlich zu erwartenden Angriff zuvor. Vgl. Walzer, Michael 1977: Just and Unjust Wars. A Moral Argument With Historical Illustrations, New York: Basic Books, S. 74-85.

³⁶ Vgl. hierzu: Joffe, Josef 2003: Der Marsch auf Bagdad, in: DIE ZEIT, 30. März 2003, S.1.

³⁷ Vgl. Koydl, Wolfgang 2003: „Bush: Unsere Mission geht weiter“, in: Süddeutsche Zeitung, 03. Mai 2003 [<http://www.sueddeutsche.de/aktuell/sz/getArticleSZ.php?artikel=artikel3931.php>] Rev. 2003-05-05.

ten 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 selbst für den israelisch-palästinensischen Konflikt gänzlich neue Perspektiven eröffnen.

Aus der Sicht einiger (kontinental-)europäischen Partner, insbesondere Deutschlands und Frankreichs,³⁸ 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 – vermittelt 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 für die USA – könnte es zu einer Intensivierung anti-westlicher Ressentiments und zu einer weiteren Stärkung islamistischer Kräfte kommen, die dadurch vielleicht sogar ihrem erklärten Ziel, die korrupten traditionellen Regime zu stürzen und durch revolutionäre Theokratien zu ersetzen, einen entscheidenden Schritt näher gebracht würden.

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.³⁹ Dieser Hegemon verfügt über eine präzedenzlose militärische und technologische Überlegenheit⁴⁰ und behält sich die Entscheidung vor, wann und wo er sie einsetzt.

Vor diesem Hintergrund sehen sich viele Europäer selbst - so zumindest ist es aus

³⁸ Großbritannien sowie einige weitere EU-Staaten und EU-Beitrittskandidaten nahmen hier bekanntlich eine abweichende Haltung ein, indem sie der US-amerikanischen Weltsicht zuneigten. S. unten: Abschn. 2.3; S. 18ff.

³⁹ Vgl. hierzu u. a. Tomuschat, Christian 2003: Der selbstverliebte Hegemon. Die USA und der Traum von der unipolaren Welt, in: Internationale Politik 58:5, S. 39-47.

⁴⁰ Kennedy 2002 a. a. O. (s. Fn. 26); s. oben: Abschn. 2.1, S. 11ff.

wichtigen außenpolitischen Dokumenten zu entnehmen⁴¹ - als Wahrer 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 Politik-Analysten spricht Robert Kagan in diesem Zusammenhang von einem Machtgefälle (*power gap*) zwischen den USA und Europa, welches unter anderem zur Folge habe, dass sich die Europäer mehr und mehr von der Macht(-politik) verabschiedeten zugunsten einer in sich geschlossenen (*self-contained*) Welt von Gesetzen, Regeln und Verhandlungen.⁴² 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 "wohlwollenden Hegemon",⁴³ der Kollektivgüter wie ein Mindestmaß an internationaler Sicherheit und politischer und wirtschaftlicher Freiheit für die Welt bereitstellt. 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.⁴⁴

⁴¹ S. oben: Abschn. 1.2.3, S. 9.

⁴² Kagan, Robert 2002: Power and Weakness, in: Policy Review No. 113 (June/July 2002) [<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>] Rev. 2002-11-11; Kagan, Robert 2003: Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order, New York: Knopf. – 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.

⁴³ Gilpin, Robert 1987: The Political Economy of International Relations, Princeton, NJ: Princeton University Press; Snidal, Duncan 1985: Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organization 39:4, S. 579-615.

⁴⁴ 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 2003: Europe Can Gently Check America, in: International Herald Tribune, 2. Mai 2003); s. hierzu auch: „Deutschland ist irrelevant

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 Europas 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 außerhalb der EU auch oder vor allem innereuropäische Beweggründe. Als solche Gruppen, welche 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;⁴⁵ (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 in knapp einem Jahr, zum 1. Mai 2004, der EU beitreten werden, und sonstigen Kandidaten wie z. B. die Türkei.

Die Spannungen zwischen diesen innereuropäischen Gruppierungen sind zwar nicht direkt auf den wachsenden Dissens im transatlantischen Verhältnis zurückzuführen. Gleichwohl erhalten diese innereuropäischen Spannungen 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

geworden“. Interview mit dem Pentagon-Berater Richard Perle, in: Süddeutsche Zeitung, 30. Januar 2003.

⁴⁵ Vgl. Denman, Roy 2003: The Value of Unity, in: International Herald Tribune, 25. April 2003.

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 Sicherheitsrats-Resolution abhängig machen. Schließlich erklärten Spanien, Portugal, Italien und Dänemark gemeinsam mit Großbritannien und drei EU-Beitrittskandidaten am 30. Januar 2003 ihre uneingeschränkte Unterstützung für die Irak-Politik von Präsident Bush, Jr., was einen empfindlichen Schlag für das Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU darstellte.⁴⁶

Als mögliche Ursache für diese 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.⁴⁷ 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.⁴⁸

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 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

⁴⁶ „Die Erklärung der Acht“ (n-tv Online, 30. Januar 2003) [<http://www.n-tv.de/3097143.html>] Rev. 2003-05-06.

⁴⁷ Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996 a. a. O.; Jachtenfuchs 2002 a. a. O. (s. Fn. 6).

⁴⁸ „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).

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.⁴⁹ 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.⁵⁰

3. Empfehlungen: 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.

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

⁴⁹ Vgl. hierzu: Pfaff, William 2003: U.S. to Europe: ‚Who Wants Allies?‘, in: International Herald Tribune, 26./27. April 2003.

⁵⁰ Vgl. hierzu: Sanger, David E. 2003: Bush Rewards the Allies Who Helped, in: International Herald Tribune, 29. Mai 2003.

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,⁵¹ 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. Einzelne Staaten werden einerseits durch Mobilisierung ihrer eigenen Ressourcen versuchen, z. B. durch Aufrüstung und Verstärkung ihres Militärpotenzials, relativ gegenüber dem Hegemon aufzuschließen. Externes *Balancing* bedeutet, dass die anderen Staaten sich zu Allianzen zusammenschließen, um so dem Hegemon entgegen treten zu können. Da angenommen wird, dass diese Versuche der Gegenmachtbildung relativ bald zum Erfolg führen, wird Unipolarität nie von Dauer sein. 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 externen *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 - laut 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 hoch riskant, sondern eventuell auch verantwortungslos.

Wenn mit Blick auf das gegenwärtige internationale System nach Vorgängen dieser Art, d. h. nach *Balancing*-Prozessen Ausschau gehalten wird, stehen 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: statt einer Stärkung des Militärpotenzials wird in den meisten Staaten über eine Verschlankung des militärischen Sektors beraten oder diese sogar schon durchgeführt. Statt eine Koalition von potenziellen Gegenmächten zu bilden, lassen

⁵¹ Vgl. u. a. Waltz, Kenneth 2000: Structural Realism after the Cold War, in: International Security 25:1, S. 5-41.

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 nun 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.⁵² Gleichzeitig würde EU-Europa auf diese Weise unabhängiger von den USA werden, d.h. es wäre im Falle eines sicherheitspolitischen Dissens weniger sensibel gegenüber dem Druckmittel eines „Liebesentzugs“, d. h. eines geringeren US-Engagements für die Stabilität des europäischen Kontinents. Im Gegenteil, diese neue Arbeitsteilung könnte der europäischen 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."⁵³

⁵² Ähnlich schon Haftendorn, Helga 2002: One Year after 9/11. A Critical Appraisal of German-American Relations. Vortrag vom 17. September 2002 im *American Institute for Contemporary German Studies* [<http://www.aicgs.org/publications/PDF/haftendorn.pdf>] Rev. 2002-11-11; Vgl. hierzu auch: Goodby, James / Weisbrode, Kenneth 2003: An Alliance with 2 Tiers, in: *International Herald Tribune*, 29. April 2003.

⁵³ Weidenfeld, Werner 2002: Gesucht: Europa als strategische Idee, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 47:11, S. 1363f.; Vgl. hierzu auch: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) 2002: Das erweiterte Europa im neuen System. Ist Europa reif für eine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik? (SEF News no. 14), Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden; Cooper, Robert 2003: Macht und Ohnmacht - aus europäischer Sicht. Eine Antwort auf die Thesen Robert Kagans, in: *Internationale Politik* 58:5, S. 31-38.

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,⁵⁴ haben diesen Umstand verdeutlicht. 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 und der beträchtlichen Diskrepanz zwischen den Militärausgaben der USA und den Militärausgaben der EU-Staaten in absehbarer Zukunft überhaupt möglich sein wird.⁵⁵ Außerdem könnte sich dieser Weg gar als ein Irrweg der Fehlallokation knapper Ressourcen erweisen, nämlich dann, wenn die EU in einer langen 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 Art. 51 SVN 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 allerdings 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.

⁵⁴ Vgl. hierzu: Janes, Jackson / Fisher, Cathleen 2003: A Superfluous Summit Meeting. An AICGS At Issue Report [<http://www.aicgs.org/at-issue/ai-superfluous.shtml>] Rev. 2003-05-06; Moravcsik, Andrew 2003: The World is Bipolar After All, in: Newsweek, 5. Mai 2003 [www.msnbc.com/news/905733.asp] Rev. 2003-05-30; „Grandstanding in Brussels“, in: International Herald Tribune, 3./4. Mai 2003.

⁵⁵ Die USA geben derzeit jährlich rund \$ 300 Milliarden für ihr Militärbudget aus, alle EU-Staaten zusammen hingegen „nur“ \$ 130 Milliarden (Quelle: [<http://www.sipri.org>] Rev. 2002-12-29).

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. Jüngstes Beispiel hierfür sind die Auseinandersetzungen im Stahlsektor in Folge 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.⁵⁶ Die EU könnte aber 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 statt dessen die Zahlung von „Straftarifen“ in Kauf nehmen - eine Option, welche die EU z. B. im so genannten Hormonfleischkonflikt bereits gewählt hat.⁵⁷ 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.“⁵⁸ Welthandelspolitisch sehen sich EU und USA so weitgehend auf einander 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. 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.⁵⁹

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

⁵⁶ 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. [http://europa.eu.int/comm/trade/miti/dispute/pr070503_de.htm] Rev. 2003-05-11; für eine ausführlichere Analyse von transatlantischen Handelskonflikten, die im Rahmen der WTO ausgetragen wurden, siehe.: Busch, Marc L. / Reinhardt, Eric 2002: *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).

⁵⁷ Vgl. hierzu: Blome, Nikolaus / Middel, Andreas 2000: Im Verhältnis USA-EU ist vieles strittig. Interessenkonflikte überschatten die Partnerschaft, in: *Die Welt*, 3. Oktober 2000 [<http://www.welt.de/daten/2000/03/10/0310eu156264.htx>] Rev. 2003-05-12.

⁵⁸ Van Scherpenberg, Jens 2001: Konkurrenten und Partner: Die Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU, in: Rudolf, Peter / Wilzewski, Jürgen (Hrsg.): *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos, S. 87-108.

⁵⁹ Vgl. Landler 2003 a. a. O. (s. Fn. 29).

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*“-Theorie⁶⁰

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 Verstetigung der unipolaren Machtstruktur eines 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*⁶¹) und keine Notwendigkeit dafür sehen, eine Gegenmacht aufzubauen, da sie in der gegenwärtigen hegemonialen Weltordnung ihre Ziele in zufriedenstellender Weise durchsetzen 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 für sie zufrieden stellender 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.

⁶⁰ Vgl. hierzu ausführlicher: Mastanduno, Michael 1999: Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War, in: Kapstein, Ethan B. / Mastanduno, Michael (Hrsg.): Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War, New York: Columbia University Press, S. 138-181; Walt, Stephen M. 1987: The Origins of Alliances, Ithaca: Cornell University Press; Walt, Stephen M. 1998: International Relations. One World, Many Theories, in: Foreign Policy no. 110, S. 29-46.

⁶¹ „(...) that is, joining the seemingly stronger rather than the weaker side“ (Nye, Joseph S. 2003a: Limits of American Power, in: Political Science Quarterly 117:4, S. 545-559). 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.

Blickt man nun auf die gegenwärtige weltpolitische Situation, so lassen sich wie bei der „*balance of power*“-Theorie so 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 Großteil der EU-Staaten in eine nicht bloß punktuelle und vorüber gehende Oppositionsstellung zu den USA treibt? Und läge eine Verstetigung dieser Konstellation und der damit verbundene Status als Juniorpartner überhaupt im Interesse der Europäer?

In der Tat birgt diese Strategie Gefahren, nämlich dann, wenn 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. mit einzelnen Staaten zusammenarbeiten (im Sinne einer „*strategy of bilateralism*“⁶²), 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 werden – sei es bei der Generierung der von der Hegemonialmacht favorisierten internationalen Regeln (so genannte „*rules of the road*“) oder bei der von ihr betriebenen De-Regulierung internationaler Beziehungen. Als Musterbeispiel für eine derartige Zerreißprobe für eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik kann die schon dargestellte Uneinigkeit der europäischen Staaten bezüglich der US-amerikanischen Irak-Politik 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 möchten daher mit einem Vorschlag schließen, der die beiden Strategiepole des kollektiven *Balancing* und des kollektiven *Bandwagoning* zwar ernst nimmt, diese aber

⁶² Ruggie, John Gerard 1993: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: Ruggie, John Gerard (Hrsg.): Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York: Columbia University Press, S. 3-36.

zugleich überschreitet, indem er das eingangs vorgestellte Leitbild der Zivilmacht wieder 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 zustande zu bringen, als vielmehr **transnationale, insbesondere transatlantische zivilgesellschaftliche Koalitionen zu fördern**. Diese Handlungsoption darf nicht als Kompromisslösung oder Mischstrategie zwischen *Balancing* und *Bandwagoning* verstanden 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 zwingen 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; und hierzu müssen die USA zu einem innenpolitischen Konsens über ihre Rolle als „geläuterter“ Hegemon (zurück)finden. Dies würde den weltordnungspolitischen Präferenzen des EU-Staatenzweckverbundes auf jeden Fall eher entgegen kommen als die Entstehung einer relativ instabilen multipolaren Struktur des internationalen Systems, wie sie in den Köpfen französischer Alt- und Neo-Gaullisten herumspukt und auch den Vorstellungen russischer und chinesischer Anti-Hegemonialisten entspricht.⁶³ Freilich: die ideologische Selbstfesselung der Bush, Jr.-Administration an eine hoch mobilisierte teils neokonservative, teils amerikanisch-nationalistische Kernwählerschaft lässt für die nächste Zukunft eine solche Selbstläuterung nicht erwarten.⁶⁴ Nichtsdestoweniger wird in der Stärkung einer transnationalen, insbesondere transatlantischen Opposition zum US-amerikanischen Unilateralismus unter Einbeziehung innenpolitischer Kräfte in den USA ein wichtiger Schlüssel für die Schaffung von Freiräumen für eine gemeinschaftliche europäische Außenpolitik liegen, indem diese Kräfte einen im wohl verstandenen Eigeninteresse liegenden, moderierenden Einfluss auf die Außenpolitik Washingtons ausüben.⁶⁵

⁶³ Vgl. hierzu: Allemands et français. Champions d' Europe?, in: Le Monde, 14. März 2003; John Vinocur 2003: After the Iraq War, a New Balancing Act in U.S.-European Relations, in: International Herald Tribune, 13. Mai 2003; „China will USA Paroli bieten“, in: Spiegel Online, 28. Mai 2003 [<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,250661,00.html>] Rev. 2003-05-30.

⁶⁴ „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“ (Fidler, Stephen / Baker, Gerard 2003: America's Democratic Imperialists. How the Neo-Conservatives Rose from Humility to Empire in Two Years, in: Financial Times, 6. März 2003).

⁶⁵ Die z. T. recht unterschiedlichen Haltungen der US-Bevölkerung hinsichtlich des Außenpolitik-Stils

Auf mittlere Sicht könnte die USA so in angebbaren Politikfeldern, die ihren Hegemonialstatus nicht fundamental berühren und für welche die Hegemonialmacht USA aus eigener Kraft die erforderlichen Gesamtsteuerungsleistungen weder zu erbringen vermag noch diese zu erbringen gewillt ist, das Feld als potenzieller Veto-Spieler 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 bereit gestellt 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 Zuge möchten wir auf die schon eingangs angesprochenen Notwendigkeiten 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 mit hinreichenden Initiativ- bzw. *agenda setting*-Kompetenzen ausgestatteten Agenten der EU-Außenpolitik zurückkommen. Wie wir dargestellt haben, bestehen in substanzieller Hinsicht drei Optionen für die Rolle der EU in der Weltpolitik: Handelsmacht, militärische Großmacht und Zivilmacht.⁶⁶ Was die Option eines EU-Europa als militärischer Großmacht betrifft, so hat sich diese auf der *Balancing*-Strategie beruhende Option 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 Protektionis-

der USA bieten hierzu wesentliche Ansatzpunkte. Eugene Wittkopf etwa unterscheidet zwischen kooperativem Internationalismus und militantem Internationalismus und teilt die US-Bevölkerung in vier Gruppen ein, indem er noch einmal zwischen Befürwortern und Gegnern beider Stile differenziert (s. Fn. 31); Vgl. hierzu auch: Holsti, Ole R. 1996: *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

⁶⁶ S. oben: Abschn. 1.2.2, S. 5ff.

mus - z. B. in dem Maße, wie die USA ihn 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 werden, sondern muss inkorporiert werden in die **kontinuierliche und nachhaltige Verpflichtung auf den Zivilmachtcharakter der EU**, 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. Hierzu gehört nicht zuletzt auch eine glaubwürdige Vertretung eines solchen EU-Konsens durch Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder sowie durch andere EU-Mitgliedstaaten als nicht-ständige Mitglieder im VN-Sicherheitsrat.⁶⁷ 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. Stattdessen könnte mit einer - den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen angepassten - Konzentration der ESVP auf das untere und mittlere Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben⁶⁸ die Gestaltungsfähigkeit der EU als zivilisierende Ordnungsmacht in den Bereichen Krisenprävention, *Peacekeeping* und ziviles Konfliktmanagement sowie Konfliktnachsorge deutlich erhöht werden.⁶⁹

Neben der Vertiefung solcher gemeinsamer Zielvorstellungen sind aber auch **institutionelle Reformen** notwendig, um eine kohärente EU-europäische Außenpolitik zu ermöglichen. Der Vorschlag des Präsidenten des EU-Verfassungskonvents, Giscard d'Estaing, das Amt eines EU-Präsidenten einzurichten, kommt dem Bild des Sprechens „mit einer Stimme“ zweifelsohne entgegen. Allerdings darf dieses Amt nicht als das eines Agenten ohne Initiativ- und *agenda-setting*-Befugnisse geschaffen werden, will

⁶⁷ „Europa steht vor einem sicherheitspolitischen Dilemma“. Interview mit Catherine Guicherd, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) 2002: Europas Orientierung nach dem 11. September 2001. Auf der Suche nach einer globalpolitischen Rolle (SEF News no. 15), Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 6-8; Vgl. hierzu auch: Pfaff 2003 a. a. O. (s. Fn. 44).

⁶⁸ 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 so genannten "Petersberg-Aufgaben" ausdrücklich in Artikel 17 Absatz 2 EUV übernommen.

(Quellen: <http://www.weu.int>; Europäische Sicherheit online [http://www.europaeische-sicherheit.de/Rel/ausgaben/02februar2002/pages/text_01/text_01_02.html] Rev. 2003-05-28).

⁶⁹ Vgl. Dembinski 2002 a. a. O. (s. Fn. 18).

man die Gefahr der Politikblockaden vermeiden und das Sprechen „mit einer Stimme“ nachhaltig fördern. Vielmehr muss EU-Europa, wenn es als Einheit auftreten will, auch außen- und sicherheitspolitisch mit der Gemeinschaftsmethode regiert werden, wie dies unter anderem vom luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker, einem von Giscard's Gegenspielern in Fragen der institutionellen Reform der EU, gefordert wird.⁷⁰

Dies impliziert die gleichwertige Stärkung der institutionellen Trias von Kommission, Rat und Europäischem Parlament und zugleich deren stärkere Verschränkung. In diesem Sinne wäre das Amt des EU-Präsidenten in Personalunion mit dem vom Europäischen Parlament gewählten und durch den Rat bestätigten Kommissionsvorsitz auszuüben. Zugleich muss dieser EU-Präsident auch Vorsitzender des Europäischen Rates sein, wenn ihm auch kein Stimmrecht zugestanden werden sollte. Denn dies käme einer für die anderen Ratsmitglieder nur schwer akzeptablen symbolischen Aufwertung des EU-Präsidenten gleich. Anstelle einer solchen symbolischen Aufwertung im Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Vertretern im Europäischen Rat, den Prinzipalen, sollten dem EU-Präsidenten über die Rolle des Moderators hinaus vor allem Initiativ- und *agenda-setting*-Kompetenzen eingeräumt werden, um die Chancen einer *ex ante*-Koordination der Prinzipale im Bereich der GASP und ESVP selbst bei widerstreitenden Interessen zu wahren oder zu mehren.

Der Stellvertreter des Kommissionspräsidenten sollte ebenfalls in Personalunion als EU-Außenminister - auch hier ohne Stimmrecht, aber mit analogen Befugnissen wie der EU-Präsident ausgestattet - den Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen führen. Durch diesen „Doppelhut“ auf Chefebene könnte auch das Problem der Rotation im Ratsvorsitz umgangen werden, das bisher ein wesentliches Streitobjekt zwischen größeren und kleineren EU-Staaten gewesen ist. Als weitere Reformen im Rahmen der Gemeinschaftsmethode bieten sich die Ausdehnung des qualifizierten Mehrheitsverfahrens im Rat auf weitere Bereiche - und damit zusammenhängend die Ausweitung der Mitbestimmung des Europäischen Parlaments - sowie die Bestätigung und Stärkung der Initiativbefugnisse der Kommission an, die als *agenda-setter* gleichberechtigt neben Rat und Europäischem Parlament fungieren sollte. Die letztgenannte Maßnahme würde in Verbindung mit dem „Doppelhut“ auf Chefebene zu einer beträchtlichen Steigerung der Kohärenz der europäischen Außenpolitik führen, da das Initiativrecht zusammen mit dem *agenda-setting* beim sowohl in der Kommission als auch im Rat den Vorsitz führenden EU-Präsidenten sowie seinem Stellvertreter, dem EU-Außenminister, nachhaltig verankert würde.

Die **Aussichten** für eine solche institutionelle 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 werden würde, sind freilich vorerst skeptisch zu bewerten. Denn -

⁷⁰ „Das war kein Putsch gegen die USA“. Luxemburgs Premierminister über den Vierer-Gipfel zur EU-Verteidigungspolitik, in: Reutlinger General-Anzeiger, 2. Mai 2003.

wie eingangs dargestellt - haben die Prinzipale keine einheitliche Finalitätsvorstellung für die EU, und darüber hinaus würde eine Stärkung der Hauptagenten der Union im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik durch die Zusammenlegung von Kommissions- und Ratsvorsitz bei einigen Mitgliedstaaten auf Widerstand stoßen. So würden vor allem einige der größeren EU-Staaten eine institutionelle Lösung vorziehen, die für die eindeutige Unterordnung eines EU-Agenten für die GASP unter das Kollektiv der Prinzipale Sorge trägt, also den bisherigen Hohen Vertreter kaum mehr als symbolisch, und selbst dies nur sehr eingeschränkt, aufwertet.⁷¹ Mit der Verhinderung einer institutionellen Reform nach der Gemeinschaftsmethode wären allerdings Wiederholungen des Irak-Fiaskos vorprogrammiert: es würde eine historische Chance im EU-Verfassungskonvent verpasst, Europa als kohärenten Akteur in der Weltpolitik von innen zu stützen, der auch künftig Alleingänge der USA zwar nicht verhindern, deren (Legitimitäts-)Kosten für die USA aber deutlich erhöhen könnte. 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.

⁷¹ Vgl. hierzu u. a. die Rede „Europe in the World“ des britischen Außenministers Jack Straw vom 19. Mai 2003 beim Centre for European Policy Studies: „[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“ [<http://www.ceps.be/2003/StrawEuropespeech.pdf>] Rev. 2002-05-22.

TÜBINGER ARBEITSPAPIERE
ZUR INTERNATIONALEN POLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

- Nr. 1 Mirek, H./Nielebock, Th./Rittberger, V.: **Atomwaffenfreiheit - Instrument einer anderen Friedenspolitik, 1985; überarb. Fass. 1987. (vergriffen)**
- Nr. 2 Rittberger, V./Werbik, H.: **"Gemeinsame Sicherheit" im Ost-West-Konflikt? - Polyzentrisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa, 1986. (vergriffen)**
- Nr. 3 Wolf, K.D./Zürn, M.: **International Regimes und Theorien der internationalen Politik, 1986. (vergriffen)**
- Nr. 4 Rittberger, V.: **"Peace Structures" Through International Organizations and Regimes, 1986. (vergriffen)**
- Nr. 5 Rittberger, V./Wolf, K.D.: **Problemfelder internationaler Beziehungen aus politologischer Sicht, 1987; überarb. Fassung 1988.**
- Nr. 6 Efinger, M.: **Verifikation und Rüstungskontrolle, 1987. (vergriffen)**
- Nr. 7 List, M.: **Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft, 1988.**
- Nr. 8 Rittberger, V./Efinger, M./Mendler, M.: **Confidence- and Security-Building Measures (CSBM): An Evolving East-West Security Regime?, 1988. (vergriffen)**
- Nr. 9 Zürn, M.: **Geschäft und Sicherheit. Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 1989. (vergriffen)**
- Nr. 10 Schimmelfennig, F.: **Interventionistische Friedenspolitik in den West-Ost-Beziehungen. Annäherung an eine Strategie zur Förderung von Demokratisierungs- und Entmilitarisierungsprozessen in Osteuropa, 1989.**
- Nr. 11 Rittberger, V./Zürn, M.: **Towards Regulated Anarchy in East-West Relations - Causes and Consequences of East-West Regimes, 1989. (vergriffen)**
- Nr. 12 Hummel, H.: **Sayonara Rüstungsexporte - Die Beschränkung des Rüstungsexports in Japan als friedenspolitisches Modell, 1990.**
- Nr. 13 Beller, E./Efinger, M./Marx, K./Mayer, P./Zürn, M.: **Die Tübinger Datenbank der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen, 1990.**
- Nr. 14 Schrogl, K.-U.: **Die Begrenzung konventioneller Rüstung in Europa. Ein regimeanalytisches Konfliktmodell, 1990.**

- Nr. 15 Schwarzer, G.: Weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Konfliktanalyse eines internationalen Umweltproblems, 1990. (vergriffen)**
- aktuell Arbeitsgruppe Friedensforschung (Hrsg.): Analysen zum Golf-Krieg, 1991. (vergriffen)**
- Nr. 16 Efinger, M.: Rüstungssteuerung und Verifikation in der Zwischenkriegszeit, 1991.**
- Nr. 17 Breitmeier, H.: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda, 1992. (vergriffen)**
- Nr. 18 Weller, C.: Feindbilder und ihr Zerfall. Eine Analyse des Einstellungswandels gegenüber der Sowjetunion, 1992. (vergriffen)**
- Nr. 19 Billing, P./Kittel, G./Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: State Properties and Foreign Policy. Industrialized Countries and the UNESCO Crisis, 1992.**
- Nr. 20 Kittel, G.: Demokratische Außenpolitik als Voraussetzung der Friedensfähigkeit von Demokratien. Eine Untersuchung am Beispiel der "war powers" in den USA, 1993.**
- Nr. 21 Schimmelfennig, F.: Arms Control and the Dissolution of the Soviet Union. Regime Robustness and International Socialization, 1993.**
- Nr. 22 Rittberger, V.: Die Vereinten Nationen: Kristallisationspunkt weltstaatlicher Autorität oder Instrument hegemonialer Mächte? 1993. (vergriffen)**
- Nr. 23 Schmitz, Hans Peter: Struktureller Konflikt? Die Debatte um die Neue Weltinformations- und -kommunikationsordnung. Neorealistische Hypothesen zum Nord-Süd-Verhältnis, 1994.*****
- Nr. 24 Kittel, G./Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: Between Loyalty and Exit. Explaining the Foreign Policy of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978-87), 1995.*****
- Nr. 25 Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.: Justice, Equality, and the Robustness of International Regimes. A Research Design, 1996.*** (vergriffen)**
- Nr. 26 Sovereignty, International Democracy and the United Nations, 1996.*****
- Nr. 27 Schimmelfennig, F.: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, 1996.*****

- Nr. 28 Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Realistische Prognosen auf dem Prüfstand. Ein Tübinger Projekt, 1997.*** (vergriffen)**
- Nr. 28a Rittberger, V./Schimmelfennig, F.: German Foreign Policy After Unification. A Re-Examination of Realist Prognoses. A Tübingen-Based Project, 1997.*****
- Nr. 29 Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.: Regimes as Links Between States: Three Theoretical Perspectives, 1997.*****
- Nr. 30 Baumann, R./Rittberger, V./Wagner, W.: Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik, 1998.*****
- Nr. 30a Baumann, R./Rittberger, V./Wagner, W.: Power and Power Politics: Neorealist Foreign Policy Theory and Expectations about German Foreign Policy since Unification, 1998.*****
- Nr. 31 Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.: Fair Burden-Sharing and the Robustness of International Regimes: The Case of Food Aid, 1998.*****
- Nr. 32 Breitmeier, H./Rittberger, V.: Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society, 1998.*****
- Nr. 33 Bienen, D./Freund, C./Rittberger, V.: Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus, 1999.*****
- Nr. 33a Bienen, D./Freund, C./Rittberger, V.: Societal Interests, Policy Networks and Foreign Policy: An Outline of Utilitarian-Liberal Foreign Policy Theory, 1999.*****
- Nr. 34 Boekle, H./Rittberger, V./Wagner, W.: Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, 1999.*****
- Nr. 34a Boekle, H./Rittberger, V./Wagner, W.: Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory, 1999.*****
- Nr. 35 Hasenclever, A./Rittberger V.: The Impact of Faith: Does Religion Make a Difference in Political Conflict?, 1999.*****
- Nr. 36 Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.: Is Distributive Justice a Necessary Condition for a High Level of Regime Robustness?, 2000.*****
- Nr. 37 Rittberger, B.: Demokratie und Frieden in Europa I – Welche Verfassungsordnung für Europas „erste Gemeinschaft“?, 2001.*****

- Nr. 38 Hasenclever, A.: Demokratie und Frieden in Europa II – Europa und der demokratische Frieden, 2001.*****
- Nr. 39 Reiber, T.: Die Bedeutung der Art der Konfliktbearbeitung für die Befriedung von Bürgerkriegsgesellschaften am Beispiel von Angola und El Salvador, 2002. *****
- Nr. 40 Mayer, P./Rittberger, V./Zelli, F.: Risse im Westen? Betrachtungen zum transatlantischen Verhältnis heute, 2003.*****

***** online im World Wide Web abfragbar unter :**

<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/tapliste.htm>