

# TAGUNG

## Neue Führungsmächte als Partner der europäischen Außenpolitik

Jörg Husar und Günther Maihold\*

Zu den fundamentalen Entwicklungen, denen das internationale System gegenwärtig unterworfen ist, gehört der Aufstieg beziehungsweise die Rückkehr von Führungsmächten als maßgebliche Akteure in der internationalen Politik. Damit eröffnet sich für die europäische Außenpolitik einerseits neues außenpolitisches Potenzial, andererseits treten damit aber auch neue Akteure auf, die sich konträr zu europäischen Interessen positionieren und dabei auf regionalen beziehungsweise interregionalen Rückhalt bauen können. Entscheidend sind dafür zunächst der strategische Gestaltungswille und die Fähigkeiten der neuen Führungsmächte: Diese können sich sowohl auf die jeweilige Region beziehen als auch auf einzelne Politikfelder, in denen eine Mitgestaltung auf globaler Ebene beansprucht wird.

Zu den Instrumenten, die zur Gestaltung der Beziehungen mit den neuen Führungsmächten Anwendung finden, gehören insbesondere die strategischen Partnerschaften. In seinem einleitenden Referat machte *Elmar Brok* jedoch deutlich, dass diese Partnerschaften ein tatsächlich strategisches Konzept bislang vermissen lassen. Vor dem Hintergrund, dass seitens der Europäischen Union der Anspruch erhoben wird, mit jedem Partner in jedem Politikfeld zu kooperieren (*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*) und das Instrument der strategischen Partnerschaften bislang offenbar weitgehend wirkungslos geblieben ist, verfolgte die Konferenz das Ziel, das Potenzial einer politikfeldspezifischen Differenzierung der Partnerschaften auszuloten. Die zentralen

### Europe and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Policy Areas

Internationale Konferenz des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V. und der Stiftung  
Wissenschaft und Politik mit Unterstützung der  
Europäischen Kommission und der ASKO  
Europa-Stiftung.

Berlin, 20./21. November 2007

#### Eröffnung und Einführung in die Konferenz

Elmar BROK, Mitglied des Europäischen Parlaments (CDU)

Kommentar: Dr. Gunter PLEUGER, ehemaliger  
deutscher UN-Botschafter und Staatsminister im  
Auswärtigen Amt

#### European Foreign Policy: What role for policy area centred approaches?

Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-  
BOCQUET, Universität Würzburg

Kommentar: Prof. Dr. Tanja A. BÖRZEL, FU Berlin

#### Towards partnership in different policy areas

*Global governance beyond the OECD-World: The  
Role of New Leading Powers*

Dr. Thomas CONZELMANN, Universität  
Maastricht

Kommentar: Dr. Stefan MAIR, Forschungsdirektor  
der Stiftung Wissenschaft und Politik

#### International Financial Architecture: Partnership despite clash of interests?

PD Dr. Heribert DIETER, Forschungsgruppe Globale  
Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik

#### Climate Policy: New Partners for the Post-Kyoto process?

Dr. Susanne DRÖGE, Forschungsgruppe Globale  
Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik

Kommentar: Barbara STEFFNER, Vertretung der  
Europäischen Kommission in Deutschland

\* Jörg Husar, Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.  
Prof. Dr. Günther Maihold, stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Fragen lauteten daher: Inwiefern ist die Europäische Union in der Lage, politikfeldspezifische Partner zu definieren und eine entsprechend fokussierte Kooperation strategisch geleitet voranzutreiben? In welchen Politikfeldern ist ein solcher Ansatz sinnvoll und welche Instrumente sollten dabei zur Anwendung kommen?

*Politikfeldspezifische Partner für die europäische Außenpolitik?*

Sowohl *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* als auch *Tanja Börzel* zeigten sich skeptisch hinsichtlich der Frage, ob die Europäische Union überhaupt in der Lage ist, politikfeldspezifische Partner zu definieren: Die europäische Außenpolitik sei weitgehend durch Geographie (beziehungsweise Nachbarschaft) und Geschichte determiniert und zudem fehle der Europäischen Union vielfach schon aus internen, institutionellen Gründen die notwendige Fähigkeit, Prioritäten zu setzen. Bei der Beurteilung dieser Fähigkeit müsse allerdings differenziert werden, ob es sich um Angelegenheiten der ersten oder zweiten Säule handelt, ob *high* oder *low politics* behandelt werden und welche Akteurskonstellationen innerhalb der beteiligten Institutionen vorherrschen.

Der höchste Vergemeinschaftungsgrad besteht zweifelsohne in der Handelspolitik, dementsprechend scheint hier eine strategische Prioritätensetzung hinsichtlich neuer Partner am ehesten machbar. Tatsächlich hat die Europäische Kommission mit ihrem Strategiepapier „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalisierten Welt“<sup>1</sup> dies erstmals unter Beweis gestellt – sogar unter Hinweis auf quantifizierbare Kriterien wie etwa Größe und Wachstum der jeweiligen Wirtschaft. Es muss daher die Frage aufgeworfen werden, warum diese Praxis nicht auch auf andere Politikfelder übertragbar sein soll. An der ökonomischen Natur der Handelspolitik kann es

*Trade: Breaking the global trade impasse*

Jürgen MATTHES, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Kommentar: Rafael LEAL-ARCAS, University of London

*New Leading Powers as Contributors to EU conflict prevention and stabilization efforts*

Dr. Ronja KEMPIN, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik

**The EU's Relations with Individual Countries**

*Mexico-EU: How to deal with a wanna-be leading power*

Prof. Dr. Günther MAIHOLD, stv. Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik

Kommentar: Dr. Jörg FAUST, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

*South Africa-EU: Jointly filling the Sub-Saharan power vacuum?*

Dr. Gero ERDMANN, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Kommentar: Dr. Dr. Rolf-Friedrich KRAUSE, Leiter Referat 320, Auswärtiges Amt

*South Korea-EU: A new leader taking a back seat?*

Prof. Bernadette ANDRÉOSSO-O'CALLAGHAN, PhD, University of Limerick

Kommentar: Dr. Heinrich KREFT, außenpolitischer Berater der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

**New Partners – new Instruments?**

*Abschlussdiskussion*

nicht liegen, schließlich verfolgt die Europäische Union, wie *Jürgen Matthes* betonte, mit dem Abschluss von Handelsabkommen stets gleichzeitig politische Ziele, wenn diese nicht gar die zentrale Motivation für deren Abschluss darstellen.

Gerade im Falle der Klimapolitik erscheint es prinzipiell denkbar, Länderprioritäten anhand gemeinsam festgelegter Kriterien zu definieren, beispielsweise anhand der Kohlendioxid-Emissionen pro Kopf. *Susanne Dröge* führte jedoch aus, dass in diesem Bereich ein strate-

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006) 567 endg., 4. Oktober 2006.

gisches Auftreten der Europäischen Union gegenüber einzelnen Führungsmächten schon durch das Fehlen einer gemeinsamen Energiepolitik innerhalb Europas behindert werde. Im Hinblick auf die internationale Finanzarchitektur verwies *Heribert Dieter* auf die bis heute unvereinbaren systemischen Unterschiede zwischen Kontinentaleuropa und den britischen Inseln, die ein gemeinsames Auftreten und damit auch die Formulierung gemeinsamer Prioritäten verhinderten. Hoffnungen darauf, dass sich an der diagnostizierten weitgehenden Strategieunfähigkeit der europäischen Außenbeziehungen in absehbarer Zeit etwas verbessern könnte, erteilte Müller-Brandeck-Bocquet eine Absage. Auch die beschlossenen Reformen des Vertrags von Lissabon würden hier kaum Abhilfe schaffen, zumal weitere Erweiterungsrunden bevorstehen, die eine gemeinsame Außenpolitik mittelfristig weiter erschweren dürften.

Der Argumentation, es sei gegen die Natur der Europäischen Union, Prioritäten zu setzen, kann allerdings die Beobachtung entgegengehalten werden, dass die Europäische Union de facto genau dies bereits betreibt: Schließlich werden einzelne Länder wie Mexiko oder Chile durch umfangreiche Abkommen gegenüber anderen hervorgehoben, obwohl auch in diesen Fällen durchaus unterschiedliche Agenden der Mitgliedstaaten bestehen. Auch bei der Aufwertung Brasiliens zum strategischen Partner im Juli 2007 ist eine Abwägung konkurrierender Zielsetzungen vorgenommen worden. Offensichtlich gibt es also informelle Mechanismen der Prioritätensetzung, die derartige Entscheidungen trotz aller Widrigkeiten gestatten.

#### *Attraktivität der Europäischen Union als Partner*

Neben der Fähigkeit zur Prioritätensetzung auf Seiten der Europäischen Union ist fraglich, inwiefern diese in einzelnen Politikfeldern überhaupt einen attraktiven Partner darstellt. Hierzu berichtete *Gunter Pleuger*, in den Vereinten Nationen habe die Europäische

Union grundsätzlich den Vorteil als „rich, helpful, and not dangerous“ wahrgenommen zu werden. Bei vielen Abstimmungen der Generalversammlung sei die Europäische Union in der Lage, zusätzlich zu ihren eigenen 27 Stimmen weitere Staaten zu überzeugen und somit jene 50 bis 60 Stimmen zu vereinigen, die über den Erfolg einer Resolution entscheiden können. Dies mache sie in diesem Kontext zu einem prioritären Ansprechpartner, so sie denn in der Lage sei, sich intern auf eine Haltung zu einigen. Börzel fügte hinzu, die Europäische Union könnte den neuen Führungsmächten außerdem Legitimität bieten und ihre einzigartigen Erfahrungen mit regionaler Integration in die Waagschale werfen. Müller-Brandeck-Bocquet vertrat hingegen die Ansicht, die Europäische Union habe den neuen Führungsmächten außer wirtschaftlichen Anreizen nur wenig anzubieten. Insbesondere lege die Europäische Union im Rahmen der Förderung von *good governance* und nachhaltiger Entwicklung einen Paternalismus an den Tag, der sie für die meisten aufstrebenden Führungsmächte unattraktiv mache. Wie *Ronja Kempin* zudem deutlich machte, hat die Europäische Union im Bereich der Konfliktprävention und Stabilisierungsmaßnahmen selbst noch nicht genügend Profil gewonnen, um als attraktiver Partner der Führungsmächte aufzutreten. Dröge wies für den Bereich der Klimapolitik darauf hin, dass Europa aufgrund seiner Technologieführerschaft bei Energieeffizienz und erneuerbaren Energien zwar äußerst attraktiv sei, dass eine Ausschöpfung dieses Potenzials – etwa durch Technologietransfer – jedoch auf Probleme des Schutzes geistigen Eigentums stoße. Weitere Attraktivität beziehe Europa in diesem Feld darüber hinaus auch aus seiner Expertise im Emissionshandel.

#### *Kriterien und Instrumente*

Geht man einmal davon aus, dass die Europäische Union – auf formelle oder informelle Weise – zumindest hinreichend fähig ist, Prioritäten zu setzen und auch in der Lage ist, eine gewisse Attraktivität als Partner zu ent-

wickeln, so muss weiter gefragt werden, zum einen welche Kriterien in den einzelnen Politikfeldern zur Auswahl von Partnern angelegt werden sollten und zum anderen welche Instrumente jeweils geeignet sind, die Kooperation zu bewerkstelligen. Sowohl im Bereich des internationalen Handels wie auch der Klimapolitik sind einige der neuen Führungsmächte unverzichtbar für eine Problemlösung, sodass es keine Alternative dazu gibt, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Dies stellten Matthes und Dröge zunächst für Brasilien, China und Indien fest. Zur Begründung können hier der Welthandelsanteil (China), die Beteiligung an informellen Club-Governance-Foren (Indien und Brasilien an der G4) und die Fähigkeit zur Mobilisierung weiterer Staaten (Indien und Brasilien in der G20+) beziehungsweise die Treibhausgas-Emissionen (China), deren Wachstum (Indien/Russland), Verfügbarkeit von CO<sub>2</sub>-Senken (Brasilien) oder besondere Technologien/Produktionspotenziale (Brasilien/Russland) angeführt werden. Weniger klar sind die Kriterien vor allem für potenzielle neue Partner im Bereich der Konfliktprävention und Stabilisierung. Hier könnte beispielsweise die Zahl der gestellten Blauhelmsoldaten einen einfachen Maßstab bieten oder aber, wie Kempin vorschlug, die Verfügung über außergewöhnliche Fähigkeiten – beispielsweise habe Indien jüngst eine rein weibliche Polizeieinheit nach Liberia entsandt. Für die weltweite Förderung von *good governance* hingegen mögen die großen multiethnischen Demokratien Indien, Brasilien und Südafrika auf den ersten Blick ideale Partner darstellen, jedoch bezweifelte *Stefan Mair*, dass ein gemeinsames Auftreten tatsächlich sinnvoll sein kann, da die Bemühungen der drei Staaten um eine regionale Führungsrolle in den jeweiligen Nachbarstaaten auf Ablehnung stießen.

Was die Instrumente betrifft, sah Matthes wenig zusätzliches Potenzial in bilateralen handelspolitischen Aktivitäten, weder beim Einsatz der *carrots* (Handelspräferenzen) noch der *sticks* (Antidumping/Streitschlichtung im Rahmen der Welthandelsorganisa-

tion) und plädierte vielmehr für vertrauensbildende Maßnahmen, die auf ein besseres Verhandlungsklima im Rahmen der Doha-Runde abzielen sollten. Im Bereich der Klimapolitik sei es laut Dröge notwendig, Wege zu finden, wie die für eine signifikante Reduktion der Emissionen dringend benötigten Technologien transferiert werden könnten, ohne die Verletzung des geistigen Eigentums der europäischen Entwickler zu riskieren. Gleichzeitig sei die Reduktion der Energieintensität ein gemeinsames Interesse von Europa und neuen Führungsmächten wie China und Indien, sodass hier gemeinsam an rechtlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Anreizen gearbeitet werden könne. *Barbara Steffner* hob für diesen Bereich daher die vorrangige Bedeutung der technischen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit hervor. Im Bereich der internationalen Finanzpolitik sah Dieter kein bilaterales Instrumentarium, das sinnvoll zum Einsatz gebracht werden könnte – den Aufbau eines echten internationalen *lender of last resort* habe man versäumt, nun sei eine Regionalisierung der Finanzpolitik zu beobachten. Insbesondere die asiatischen Staaten und unter diesen vor allem China würden derzeit immense Kosten auf sich nehmen, um im Falle von Finanzkrisen vom Internationalen Währungsfond, den Vereinigten Staaten und Europa unabhängig zu sein. Für den Fall der Konfliktprävention und Stabilisierungsmaßnahmen empfahl Kempin, Europa solle sich hier auf eine Einbindung neuer Führungsmächte in die langfristig orientierten Aktivitäten der Kommission beschränken. Dazu könne etwa die Konsultation bei der Formulierung von Strategiepapieren gehören. Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stünde zwar prinzipiell das Instrument der *framework* beziehungsweise *model participation agreements* zur Verfügung, hier müssten jedoch zunächst die eigenen europäischen Aktivitäten konsolidiert werden, bevor eine Kooperation mit neuen Partnern sinnvoll werde.

### *Einzelne Partner: Mexiko, Südafrika, Südkorea*

Für die Analyse der bilateralen Beziehungen der Europäischen Union zu einzelnen Staaten wurden bewusst Fälle jenseits der viel diskutierten BRIC-Staaten<sup>2</sup> ausgewählt, denen aber gleichwohl durch unterschiedliche Abkommen ein hervorgehobener Stellenwert in den europäischen Außenbeziehungen zugestanden wird. Zu prüfen war hier zum einen die Führungsmachtqualität und zum anderen die (politikfeldspezifische) Eignung als Partner für gemeinsame Initiativen zur Gestaltung globaler und regionaler Politik. Im Falle Mexikos konstatierte *Günther Maihold*, dass das Land zwar über *power over resources* verfüge, jedoch nur sehr begrenzte *power over outcomes* aufweise. Unter anderem sei dies auf die asymmetrische Interdependenz mit den Vereinigten Staaten zurückzuführen. Mexiko habe keine relevanten Partner in Lateinamerika und sei nicht willens, eine subregionale Führungsrolle in Zentralamerika zu übernehmen. Es sehe sich ferner einer klaren Konkurrenz durch Brasilien und Venezuela ausgesetzt und sei bislang nicht in der Lage gewesen, eigene Initiativen zu gestalten. Maihold empfahl gegenüber Mexiko daher einen Politikansatz des *co-leadership*, um das Land bei der Entwicklung einer verantwortlichen Führungsrolle zu unterstützen. *Jörg Faust* ergänzte diese Sichtweise durch den Hinweis auf die Instabilität des politischen Systems, welche die Formulierung einer entschiedenen Außenpolitik zusätzlich erschwere.

Südafrika hingegen strebt, wie *Gero Erdmann* ausführte, sehr dezidiert eine regionale Führungsrolle in Afrika an. Diese Ambitionen werden eingerahmt durch das Konzept der ‚African Renaissance‘, das mit einer Art afrikanischen Eigenständigkeit verbunden ist, wie sie auch in dem Diktum ‚African solutions for African problems‘ zum Ausdruck kommt. Trotz dieses Führungsanspruches kam Erdmann zu dem Schluss, dass die Euro-

päische Union und Südafrika weder die militärische und wirtschaftliche Macht, noch den politischen Willen hätten, allein oder gemeinsam eine Führungsrolle auf dem afrikanischen Kontinent einzunehmen. Vielmehr sei schließlich neben den etablierten Mächten (Frankreich, Vereinigte Staaten) jüngst das verstärkte Auftreten neuer Akteure zu verzeichnen (China, Indien), die derlei Ambitionen konterkarierten. Wie *Rolf-Friedrich Krause* hinzufügte, sind zudem die Interessen der Europäischen Union gegenüber Südafrika zu diffus definiert, als dass sich hier ein wirkungsvolles gemeinsames Auftreten gestalten ließe.

*Bernadette Andréosso-O'Callaghan* argumentierte, dass das strukturelle Handelsdefizit der Europäischen Union gegenüber Südkorea der zentrale Beweggrund dafür gewesen sei, im Mai 2007 Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen aufzunehmen. Obwohl Südkorea heute die zehntgrößte Wirtschaft der Welt sei und einen der weltweit höchsten Anteile der Ausgaben für Forschungs- und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt aufweise, laufe das Land Gefahr, angesichts des chinesischen Aufstiegs und der Fülle neuer Freihandelsabkommen in der Region zunehmend marginalisiert zu werden. *Heinrich Kreft* ergänzte die ökonomische Analyse durch den Verweis auf die positive Rolle, die dem Land unter anderem als Vermittler im nordkoreanischen Nuklearkonflikt zukommt. Insofern stelle das Land für die Europäische Union durchaus einen politischen Partner mit Potenzial dar.

### *Ausblick*

Will sich die Europäische Union künftig nicht nur rhetorisch, sondern auch praktisch als global einflussreicher Akteur profilieren, so wird sie nicht umhin können, sich in ihren Außenbeziehungen auf den Aufstieg neuer Führungsmächte einzustellen. Da das Instrument der strategischen Partnerschaften sich hierzu

2 Brasilien, Russland, Indien und China.

in der Vergangenheit als zu vage definiert und daher weitgehend wirkungslos herausgestellt hat, müssen differenziertere Ansätze der Politikgestaltung gefunden werden. Sowohl die horizontalen und vertikalen politischen Strukturen und Prozesse innerhalb der Europäischen Union als auch die regional- und politikfeldspezifischen Eigenschaften der Führungsmächte lassen dies als überaus komplexe Aufgabe erscheinen. Als vielseitiger Gegenpart bietet sich auf den ersten Blick das *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum* (IBSA) an, dessen drei Mitgliedstaaten sich seit 2003 bemühen, gemeinsame Positionen

zu den verschiedensten Feldern globaler Strukturpolitik zu formulieren. Da diese Bemühungen aber in den einzelnen Politikfeldern überaus unterschiedlich erfolgreich sind und IBSA als Dialogprozess keinerlei Akteursqualität besitzt, führt an der Gestaltung bilateraler Beziehungen kein Weg vorbei. Dabei könnte der Versuch unternommen werden, Instrumente aus dem Bereich der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union nutzbar zu machen, da diese immer wieder als Beispiele für gelungene strategische Gestaltung der europäischen Außenbeziehungen angeführt werden.

#### *Redaktionelles Versehen – AEI:*

*Aufgrund eines redaktionellen Versehens beim AEI wurde der Tagungsbericht von Carl Friedrich Nordmeier mit dem Titel: ‚Die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in der erweiterten*

*Union – Optimierung und Qualitätssicherung in einer transnationalen Rechtsgemeinschaft‘ (integration 4/2007, S. 530-535) versehentlich um einige Absätze gekürzt. Diese behandelten insbesondere die Diskussionsbeiträge der Tagungsteilnehmer.*