

Auswärtiges Regieren in der Europäischen Union

Ein Tagungsbericht

1. Die europäischen Außenbeziehungen als *hard case* für den *Governance*-Ansatz

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts hat sich der so genannte *Governance*-Ansatz in der Forschung zur europäischen Integration fest etabliert. Im Gegensatz zu den klassischen Integrationstheorien Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus, die sich um die Erklärung des Integrationsprozesses bemühen, nimmt der *Governance*-Ansatz das vorhandene institutionelle Mehrebenen-System der EU selbst zum Ausgangspunkt und untersucht, wie es sich auf die Effektivität und Legitimität des europäischen Regierens auswirkt, wie es sich in charakteristischen Prozessmustern europäischer Politik niederschlägt und welche (auch informellen) Rückwirkungen das europäische Regieren wiederum auf die Institutionen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten (Stichwort: Europäisierung) hat. Damit geht der *Governance*-Ansatz zugleich über die klassischen Annahmen der Theorien internationaler Politik hinaus. Er erweitert den Fokus des Intergouvernementalismus und nimmt über die Staaten und Regierungen als zentrale Akteure auch supranationale und private Akteure in die Analyse auf. Zudem erweitert er neofunktionalistische Ansätze, indem anerkannt wird, dass subnationale öffentliche Akteure an der Politikgestaltung beteiligt sind. Somit bezieht sich *Governance* auf interaktive Politikprozesse, an denen öffentliche und private Akteure auf allen Ebenen des Mehrebenensystems teilnehmen, um gemeinsam soziale Probleme zu lösen. Der *Governance*-Ansatz ist dabei (im Gegensatz zum Intergouvernementalismus) nicht ausschließlich auf horizontale Politikentwicklungs- und -durchsetzungsmodi fokussiert (Krieg, Verhandeln, Argumentieren), sondern schließt Formen hierarchischer Steuerung ebenso ein wie eine funktionale Differenzierung der Akteure.¹

Der Nutzen einer solchen Herangehensweise für das Verständnis der EU, ihrer Politik und ihrer Entwicklung ist bisher insbesondere in den Politikbereichen nachgewiesen worden, in denen die Ausdifferenzierung der Institutionen zu einem dynamischen Mehrebenensystem am weitesten vorangeschritten ist: im Bereich des Binnenmarktes und den verschiedenen Bereichen marktkorrigierender Politiken wie beispielsweise der Regionalpolitik. Im Vergleich mit diesen Politikbereichen sind die Außenbeziehungen dagegen weitgehend in der Hand traditioneller Integrations-

1 Die im Englischen mögliche Differenzierung zwischen »government« und »governance« lässt sich nicht ohne weiteres ins Deutsche übertragen. Daher wird im deutschsprachigen Raum neben dem deutschen Begriff »Regieren« vielfach auch die Bezeichnung »Governance« verwendet; vgl. Hooghe/Marks (2001); Jachtenfuchs (2001); Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003).

theorien sowie problembezogener, beschreibender Forschungen geblieben. Die Tagung »EU Governance and External Relations« nahm sich dieser Forschungslücke an und versammelte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Deutschland, Großbritannien, Spanien, Dänemark, der Schweiz, den Niederlanden und den USA, die sich mit unterschiedlichen Aspekten des auswärtigen Regierens in der Europäischen Union beschäftigen.²

Verglichen mit dem Binnenmarkt erscheinen die Außenbeziehungen der EU als ein *hard case* für den *Governance*-Ansatz, weil in diesem Politikbereich das europäische Mehrebenensystem vergleichsweise schwach institutionalisiert ist und auf den ersten Blick intergouvernementale Aushandlungsprozesse die dominierende Form der Entscheidungsfindung darstellen. Ein intergouvernementaler oder IB-Ansatz, der nach wie vor die beliebteste Gegenfolie ist, um den Mehrwert neuer Ansätze zu demonstrieren, scheint hingegen im Bereich der Außenbeziehungen unmittelbare Plausibilität zu besitzen: Traditionell gilt Außenpolitik schließlich als Kernelement staatlicher Souveränität und als Domäne der Exekutive mit entsprechend geringer Beteiligung gesellschaftlicher Akteure und eingeschränkter demokratischer Kontrolle. Auch der »Vertrag über die Europäische Union« sieht für die Außenpolitik eine intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten mit einer nur eingeschränkten Rolle für die supranationalen Akteure Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof vor. Darüber hinaus interagiert die Europäische Union in ihren Außenbeziehungen mit einer Umwelt, die im Gegensatz zur Politik innerhalb der EU stark intergouvernemental geprägt ist und der sich die EU in ihren Strategien und Verfahren anpassen muss. Der Bereich der Außenbeziehungen erscheint somit als Heimspiel für einen intergouvernementalen Ansatz. Sollte es daher gelingen, den Mehrwert eines *Governance*-Ansatzes gerade auf diesem Gebiet zu verdeutlichen, würde dies die Bedeutung dieses Ansatzes erheblich unterstreichen.

Was aber wäre im Einzelnen zu zeigen, um den Mehrwert eines *Governance*-Ansatzes zu unterstreichen? Wie Frank Schimmelfennig in seiner Einführung darlegte, hätte der *Governance*-Ansatz zweierlei zu leisten: Zum einen wäre zu zeigen, dass sich die europäischen Außenbeziehungen als institutionalisierte und regelbasierte Politik beschreiben und erklären lassen, die öffentliche und private Akteure auf verschiedenen Ebenen und – je nach institutionellem Kontext – unterschiedliche Steuerungsmodi einschließt. In einem ersten Schritt wäre also der Nachweis zu erbringen, dass sich europäische Außenpolitik ohne ihren institutionellen Kontext nur unzureichend beschreiben und erklären lässt. Zum anderen wäre zu zeigen, dass die alltägliche Regierungspraxis auf das institutionelle System zurückwirkt. Institutioneller Wandel auf verschiedenen Ebenen des europäischen Regierens wäre dann weniger auf mitgliedsstaatliche Interessen und Machtpositionen zurückzuführen, sondern vielmehr auf alltägliche Praktiken und daraus hervorgehende informelle

2 Die Tagung fand am 10. und 11. Oktober 2003 am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) im Rahmen des von der DFG geförderten Schwerpunktprogramms »Regieren in der Europäischen Union« statt.

Institutionalisierung. Unter diesen Bedingungen wäre es gerechtfertigt, anstelle von »Außenpolitik« im traditionellen Verständnis besser von »auswärtigem Regieren« zu sprechen.

2. Die Europäische Union und ihre unmittelbare Nachbarschaft

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Europäische Union durch zahlreiche Interdependenzen mit ihren mittel- und osteuropäischen Nachbarn verbunden. An den Beispielen der Umwelt-, Energie- und Kriminalitätspolitik zeigte Sandra Lavenex, dass die Europäische Union dort einen Export europäischer Politiken versucht, wo sie ihre Interessen durch die gewachsenen Abhängigkeiten für besonders verwundbar hält. Um die Interdependenzen zu managen, bemüht sich die EU um eine »politics of inclusion«, so Michael Smith, bei der die institutionelle und rechtliche Reichweite der EU über den Kreis der Mitgliedsstaaten hinaus ausgeweitet wird.

Die zweifellos weitgehendste Form dieser »politics of inclusion« ist die Vollmitgliedschaft innerhalb der EU. Im Rahmen dieser Erweiterungspolitik wird der EU in der Regel ein außerordentlich großer Einfluss auf die Bewerberstaaten unterstellt. Unter welchen Umständen und auf welche Weise dieser Einfluss tatsächlich ausgeübt worden ist, wurde von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier diskutiert. Ihnen zufolge besitzt die EU den größten Einfluss auf die Bewerberstaaten, wenn diese im Rahmen der Beitrittsverhandlungen den *acquis communautaire* übernehmen müssen (*acquis conditionality*). Hohe Anpassungskosten und innerstaatliche Widerstände können dabei lediglich das Tempo verlangsamen; letzten Endes aber führt das starke Interesse an einer Vollmitgliedschaft stets zur Übernahme der erforderlichen Regelung. Weniger erfolgreich ist die EU darin, autoritäre Regime zur Übernahme demokratischer Normen zu bewegen (*democratic conditionality*): Während sich die Demokratisierung zahlreicher mittel- und osteuropäischer Staaten unabhängig von der Politik der EU vollzog, erschienen den weiterhin autoritär regierten Regimen die Kosten eines Systemwechsels selbst angesichts des Anreizes einer Vollmitgliedschaft in der EU als zu hoch. Charakteristisch für das konditionale Vorgehen der EU gegenüber den Bewerberstaaten, mit dem die Ausweitung des europäischen Regierens betrieben wird, ist ein auch im Vergleich zum sonstigen europäischen Regieren ausgeprägt hierarchischer Steuerungsmodus. Gerade der Erfolg der Erweiterungspolitik führt im Verhältnis zu jenen (neuen) Nachbarstaaten, denen eine Mitgliedschaft auf absehbare Zeit verwehrt sein wird, jedoch zu neuen Problemen.

Elisabeth Johansson-Nogués diskutierte die Aussichten, auch unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft ein dichtes Netz an kooperativen Beziehungen aufzubauen, das wegen des Einschlusses supranationaler und subnationaler Akteure als *network governance* bezeichnet werden kann. Das im Ostseeraum erfolgreich erprobte Modell lässt sich jedoch nur bedingt auf den Mittelmeerraum und die osteuropäische Peripherie übertragen, weil es an der kritischen Masse regionaler, kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure mangelt.

3. Die Wechselbeziehungen zwischen EU und WTO

Im Bereich der Handelspolitik kann die WTO als Institution betrachtet werden, die das Mehrebenensystem der EU um eine zusätzliche institutionelle Ebene erweitert. Michèle Knodt und Su-Ling Tseng stellten verschiedene Formen des institutionellen Wandels vor, die sich aus diesem erweiterten Mehrebenensystem für das dynamische System der EU ergeben: Während sich die formalen Entscheidungsprozesse durch Auferlegung (*imposition*) ändern, wandeln sich Interaktionsstrukturen durch Einbindung und ordnungspolitische Leitideen durch aktive Propagierung. Der Beitrag zeigte, dass angestoßen durch die Auseinandersetzung mit der internationalen Ebene sich nicht nur die formale Organisation des Außenhandelns der EU verändert hat, sondern neuen Akteuren wie Unternehmen und auch Wirtschafts- und Sozialverbänden der Zugang zur europäischen Außenhandelspolitik eröffnet wurde. Während Knodt und Tseng insgesamt eine Zentralisierung der Handelspolitik in der EU erwarten und somit den Einfluss EU-externer Faktoren betonen, vertrat Jürgen Neyer die These, dass die EU aufgrund einer wenig belastbaren Legitimitätsgrundlage und ihrer Abhängigkeit von der Unterstützung durch Mitgliedsstaaten und Verbände im Konfliktfall eher die Verletzung internationaler Handelsregeln in Kauf nehmen wird.

4. Regieren über unterschiedliche Pfeiler: cross-pillarization

Zu den Besonderheiten der europäischen Außenbeziehungen gehört, was im EU-Jargon als *pillarization* bzw. *cross-pillarization* bezeichnet wird und eine starke Fragmentierung von Rechtsgrundlagen und Entscheidungsverfahren bezeichnet. Allerdings betonten sowohl Deirdre Curtin und Ramses Wessel aus einer europarechtlichen Perspektive als auch Stephan Stetter aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive, dass die Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Pfeilern im außenpolitischen Alltagsgeschäft von untergeordneter Bedeutung ist. Für Stetter ergibt sich der Trend zur Zentralisierung außenpolitischer Kompetenzen, der die Fragmentierung von Rechtsgrundlagen und Entscheidungsverfahren überlagert, aus der Funktion des Politikfeldes für die *makropolitische Stabilisierung* des gesamten politischen Systems der EU. Die Überwindung der Pfeilerstruktur im außenpolitischen Alltagsgeschäft zeigt den Mehrwert eines *Governance*-Ansatzes, weil dieser informelle Institutionalisierungsprozesse und die transformative Wirkung der Regierenspraxis auf die institutionelle Architektur der EU erfassen und nachzeichnen kann.

5. Europäisierung nationaler Politiken

Im Gegensatz zu einer intergouvernementalen Perspektive, der zufolge die grundlegenden außenpolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten durch die europäische Integration unberührt bleiben, betont der *Governance*-Ansatz die *Europäisierung* nationaler Politiken als Folge ihrer Einbindung in ein dynamisches Mehrebenensystem.

tem. Für Michael E. Smith sind Elitensozialisation einerseits und organisatorische Anpassungen in den Außenministerien andererseits die beiden wichtigsten Mechanismen, durch die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU die mitgliedstaatlichen Politiken europäisiert. Durch die intensive und vertrauliche Kommunikation zwischen Beamten verschiedener Ebenen innerhalb der Außenministerien bildet sich Vertrauen sowie eine Annäherung von Sichtweisen, die einen problemlösenden Interaktionsmodus befördern und Lösungen oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners ermöglichen. Hinsichtlich der Organisation von Außenpolitik in den Mitgliedsstaaten hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die Einrichtung neuer Positionen (wie dem Europäischen Korrespondenten) sowie die Erhöhung von Budget und Mitarbeiterzahl erforderlich gemacht, um den Anforderungen des außenpolitischen Alltagsgeschäfts Genüge zu tun.

Kritischer wurde der Einfluss der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf die nationalen Politiken von Melanie Morisse-Schilbach sowie von Wolfgang Wagner betrachtet. Morisse-Schilbach argumentierte aus einer historisch-institutionalistischen Perspektive, dass nationale diplomatische Kulturen als starker Filter im Sozialisationsprozess fungieren. Da es in den Mitgliedsstaaten unterschiedliche, zum Teil auf lange Traditionen zurückblickende diplomatische Kulturen gibt, kommt es nicht zu einem einheitlichen Europäisierungsprozess, sondern vielmehr zu ausgeprägten Widerständen gegen eine Unterminierung nationaler Souveränität. Auch in Wagners Fallstudie zur deutschen Politik im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verläuft der Europäisierungsprozess nicht geradlinig. Während die Bundesrepublik zu Beginn der Neunzigerjahre noch zu den Vorreitern einer ESVP gehörte und die Schaffung gemeinsamer Institutionen wesentlich vorantrieb, haben sinkende Wehretats und das Festhalten an einer Wehrpflichtigenarmee mittlerweile dazu geführt, dass die Realisierung einer Europäischen Eingreiftruppe durch den mangelnden deutschen Beitrag mehr behindert als gefördert wird. Ein interaktionistischer Analyserahmen hilft, das Wechselspiel zwischen deutscher Politik und europäischem Regieren nachzuzeichnen und die neue deutsche Position als europapolitischer Nachzügler als nicht-intendierte Konsequenz früherer deutscher Politik zu verstehen.

Die vergleichende Analyse niederländischer, dänischer, griechischer, italienischer, französischer und deutscher Politiken gegenüber der GASP/ESVP stand im Mittelpunkt des von Bernhard Stahl vorgestellten Forschungsprojekts. Das unterschiedlich große Engagement für eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird dabei auf unterschiedliche nationale Identitäten zurückgeführt, die durch Diskursanalysen in den betreffenden Staaten erhoben wurden.

6. *Ergebnisse und Perspektiven*

Nicht nur innerhalb des Binnenmarktes, sondern auch im Bereich der Außenbeziehungen gibt es eine europäische Politik, die sich mithilfe nationaler Interessen und intergouvernementaler Aushandlungsprozesse nur noch unzureichend erschließen lässt. Vielmehr ist auf verschiedenen Feldern, insbesondere bei der Erweiterungs-

und Nachbarschaftspolitik, eine charakteristische europäische Politik zu Tage getreten, die sich mit *auswärtigem Regieren* beschreiben und analysieren lässt. Es ist eine hochgradig institutionalisierte Politik, die im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems maßgeblich von supranationalen Organisationen (vor allem von der Europäischen Kommission) auf der Basis von EU-Regeln und -Verfahren mitgestaltet wird, dadurch eine Opportunitätsstruktur für weitere öffentliche und private Akteure eröffnet und – je nach Kontext – unterschiedliche Steuerungsmodi umfasst. Dieses auswärtige Regieren zielt in erster Linie auf die Schaffung eines dem europäischen Mehrebenensystem möglichst ähnlichen bzw. mit diesem kompatiblen internationalen Umfelds, das durch Multilateralismus, Dialog und Offenheit für nicht-staatliche Akteure gekennzeichnet ist. Nahezu alle Beiträge greifen bei der Analyse auswärtigen Regierens auf einen weiten Begriff von Institutionen zurück, der über formale Entscheidungsverfahren hinaus informelle Verhaltensnormen und Routinen mit einbezieht.

Allerdings zeigten die Beiträge auch, dass es keinen gleichförmigen und ungebrochenen Trend zum europäischen auswärtigen Regieren gibt. Zum einen variieren die institutionellen Rahmenbedingungen und Steuerungsmodi je nach institutionellem und *Policy*-Kontext: Auswärtiges Regieren im Rahmen der Erweiterung hat eine andere Qualität als die übrige Nachbarschaftspolitik; die Politikentwicklungsprozesse der Außenhandelspolitik sind andere als die der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zum anderen wäre es voreilig, von einer geradlinigen und einheitlichen Europäisierung nationaler Politiken auszugehen. Vielmehr zeigte sich die Notwendigkeit, die Europäisierungsforschung für Prozesse der (Re-)nationalisierung und (Re-)Sozialisierung zu öffnen.

Die Problematik des *Governance*-Ansatzes stand im Mittelpunkt eines *Roundtables*, auf dem Gunther Hellmann, Hanns Maull, Michèle Knodt, Peter Schlotter und Mathias Jopp die Ergebnisse der von ihnen innerhalb des Schwerpunktprogramms geleiteten Forschungsprojekte diskutierten. Hellmann wies darauf hin, wie weit sich gerade der Politikbegriff beim *Governance*-Ansatz mit dem überschneidet, der der Außenpolitikforschung einerseits und einer *Cooperation-under-anarchy*-Perspektive andererseits zugrunde liegt. Gleichzeitig könnten gerade die beiden letztgenannten Perspektiven für Fälle militärischen Gewalteinsetzes einen komparativen Vorteil besitzen. Auf Unterschiede zwischen einer strategischen Entscheidungsebene, die Fragen von Krieg und Frieden sowie die Beziehungen zu Großmächten einschließt, und einer sub-strategischen Entscheidungsebene, auf der vor allem die alltägliche *Soft-power*-Politik stattfindet, verwiesen auch Jopp und Schlotter. Ihre Forschungsergebnisse verweisen auf die anhaltende Bedeutung einer intergouvernementalen Perspektive für die strategische Entscheidungsebene, während diese für die alltägliche Politik nicht ausreicht. Maull kritisierte die im Workshop vorgestellten Papiere vor allem dafür, das Politische in den europäischen Außenbeziehungen in den Hintergrund zu drängen. Knodt wies noch einmal darauf hin, dass die Entwicklung des Konzepts hin zu einem analytischen Ansatz trotz der Konjunktur des Begriffs in den letzten Jahren noch unzureichend ist. Regieren wird dabei meist im Sinne der bewussten Setzung von allgemein verbindlichen Handlungszielen und Maßnahmen

sowie deren Realisierung durch die Interaktion unterschiedlicher Akteure verstanden. Um das Konzept für die Integrationsforschung handhabbar zu machen, ist eine weitergehende theoretische Unterfütterung von Nöten. Am fruchtbarsten, so hat die Tagung auch im Bereich der Außenbeziehungen gezeigt, wird dieses Problem durch die Kopplung mit institutionellen Ansätzen gelöst.

Allerdings bedarf es einer reflektierteren Fallauswahl, um ein vollständigeres Bild auswärtiger europäischer Regierungstätigkeit zu erhalten. Insbesondere fehlen Untersuchungen, die sich mit gescheiterten Fällen auswärtigen Regierens auseinandersetzen. Diese könnten auch zur Behebung eines weiteren Defizits beitragen, das in der Unterspezifizierung kausaler Mechanismen besteht. Häufig bleibt der Zusammenhang zwischen den institutionellen Besonderheiten der EU und den Charakteristika ihrer Außenbeziehungen eine Behauptung oder gar Annahme, ohne dass die kausalen Zusammenhänge herausgearbeitet würden.

Tagungspapiere³

- Curtin, Deirdre/Wessel, Ramses* (Universität Utrecht/Universität Twente): Fragmentation in the Governance of EU External Relations: A Legal Institutional Perspective.
- Johansson-Nogués, Elisabeth* (Universität Autònoma de Barcelona): »Network governance« and the EU's Near Neighborhood.
- Knodt, Michèle/Tseng, Su-Ling* (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung): International Embeddedness of European Governance.
- Lavenex, Sandra* (Universität Bern): The EU's Other Foreign Policy: The External Dimension of Internal Policies.
- Morisse-Schilbach, Melanie* (Universität Dresden): Administering the Governance of CFSP: Process, Dimensions and Patterns of »Europeanization« in the Case of France and Great Britain.
- Neyer, Jürgen* (Freie Universität Berlin): Bargaining over Beef and Bananas: External Effects of EU Multi-Level Governance.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich* (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung): Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Eastern European Candidate Countries.
- Smith, Michael E.* (Georgia State University): Multi-level Governance, Domestic Politics, and European Foreign and Security Policy.
- Stahl, Bernhard* (Universität Trier/Cologne Business School): European Foreign Policy and National Identity: Comparative Foreign Policy Behaviour and Discourses of Denmark, France, Germany, Greece, Italy, and the Netherlands.
- Stetter, Stephan* (Universität Bielefeld): Cross Pillar Governance in EU Foreign Politics: The Role of Supranational Actors in Middle East Politics.
- Wagner, Wolfgang* (Universität Frankfurt am Main): Renationalisation by Default. Germany's Mounting Gap between Symbolism and Substance in European Security and Defense Policy.

3 Eine Auswahl der Tagungspapiere erscheint in überarbeiteter Form im Journal of European Public Policy, Heft 4/2004.

Literatur

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2001: Multi-level Governance and European Integration, Boulder, CO.
- Jachtenfuchs, Markus* 2001: The Governance Approach to European Integration; in: Journal of Common Market Studies 39: 2, 245-264.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen, 11-46.