

# TAGUNG

## Interregionale Dialoge und strategische Partnerschaften der Europäischen Union

*Annegret Bendiek und Lucie Jaanson\**

Die Europäische Union ist heute mehr denn je gefordert, mit ihrer Außenpolitik auch jenseits des unmittelbaren geographischen Umfeldes weltpolitische Verantwortung zu übernehmen und sich in der neu entstehenden internationalen Kräftekonstellation als ordnungsbildender Akteur zu etablieren. *Christoph Heusgen*, außenpolitischer Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, hob in seinem Vortrag hervor, dass die Fortsetzung und Neuausrichtung von interregionalen Dialogen und bilateralen Partnerschaften ein bedeutendes Thema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 darstellte. In der politikbegleitenden Europaforschung in Deutschland sind die internationalen Beziehungen der Europäischen Union im Hinblick auf den Aufstieg globaler und regionaler Führungsmächte noch unzureichend erforscht. Ziel der wissenschaftlichen Konferenz war es daher, Chancen und Grenzen globaler Politikgestaltung im Rahmen des Spannungsverhältnisses von ausgewählten bilateralen und interregionalen Partnerschaften der Europäischen Union aufzuzeigen und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Weiterentwicklung einer kohärenten und Pfeilerübergreifenden EU-Außenpolitik zu benennen. Mit folgenden Leitfragen sollten konzeptionelle, institutionelle und inhaltliche Merkmale der jeweiligen EU-Außenbeziehungen identifiziert werden: Wer sind die zentralen Akteure der jeweiligen Kooperationsbeziehungen und in welchem Verhältnis stehen die EU-Interessen zu den mitgliedstaatlichen Interessen? Was sind die inhaltlichen Schwer-

### **Die Außenpolitik der Europäischen Union: Zwischen interregionalem Dialog und strategischer Partnerschaft**

Internationale Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und der Stiftung Wissenschaft und Politik mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission

Berlin, 9./10. Mai 2007

#### **Eröffnung und Einführung in die Konferenz**

Prof. Dr. Günter MAIHOLD, stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Heinz KRAMER, Leiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

#### **EU-Außenpolitik als globale Ordnungspolitik** *Konzeptionelle und strategische Grundlagen europäischer Außenpolitik*

Dr. Annegret BENDIEK, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

#### *Strukturen, Akteure und Inhalte der EU-Außenpolitik*

Bernhard ZEPTER, ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der Europäischen Kommission, Brüssel

#### **Die Beziehungen EU-Lateinamerika**

*Der interregionale Dialog EU-Lateinamerika*  
Dr. Susanne GRATIUS, La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid

#### *Die bilaterale Partnerschaft EU-Brasilien*

Karl BUCK, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Brüssel

\* Dr. Annegret Bendiek, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Lucie Jaanson, Praktikantin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

punkte der jeweiligen politischen Dialoge und bilateralen strategischen Partnerschaften? Stehen die unterschiedlichen Formen von Außenbeziehungen im Widerspruch zueinander oder ist außenpolitische Kohärenz erkennbar? Welche Herausforderungen oder externe Faktoren könnten die EU-Außenbeziehungen dynamisieren?

Nach der Eröffnung der Veranstaltung durch *Günter Maihold* und *Heinz Kramer* gab *Anne-gret Bendiek* einen einführenden Überblick über die konzeptionellen und strategischen Grundlagen europäischer Außenpolitik, wie sie die Europäische Union mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003<sup>1</sup> definiert hat. Die ESS benennt drei grundlegende außenpolitische Ziele der Europäischen Union: Europäische Außenpolitik müsse erstens neuen globalen Herausforderungen und Phänomenen wie dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder der Problematik von regionalen Konflikten und Staatsversagen begegnen. Zweites zentrales Motiv sei die Schaffung von Frieden und Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft der Union, und drittens müsse die Europäische Union dabei auf die Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts und auf die Stärkung der Vereinten Nationen hinwirken. Letzteres wird unter dem Begriff des ‚effektiven Multilateralismus‘ zusammengefasst. Bei der konkreten Umsetzung dieser Maßgaben zugunsten eines wirksamen multilateralen Systems wird sowohl den bilateralen strategischen Partnerschaften als auch den interregionalen Beziehungen der Europäischen Union eine besondere Rolle zugesprochen; die Sicherheitsstrategie hebt dabei strategische Partner (neben USA und Russland insbesondere China, Japan, Indien und Kanada) sowie die interregionalen Dialoge der Europäischen Union mit Asien, Lateinamerika, Afrika oder dem Mittelmeerraum hervor.

#### **Die Beziehungen der EU zu Afrika und dem Nahen/Mittleren Osten**

*Der interregionale Dialog EU-Afrika*

Dr. Sven GRIMM, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

*Der interregionale Dialog EU-Naher/Mittlerer Osten*

Dr. Isabel SCHÄFER, Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients, Freie Universität Berlin

*Dinner Speech: Deutschlands Rolle in der EU-Außenpolitik*

Dr. Christoph HEUSGEN, Leiter der Abteilung Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik des Bundeskanzleramtes, Berlin

#### **Die Beziehungen der EU zu Kanada und Indien**

*Die bilaterale Partnerschaft EU-Kanada*

Anthony SEABOYER, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

*Die bilaterale Partnerschaft EU-Indien*

Dr. Christian WAGNER, Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

#### **Die Beziehungen EU-Asien**

*Der Interregionale Dialog EU-Asien*

Dr. Sebastian BERSICK, Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

*Die bilaterale Partnerschaft EU-Japan*

PD Dr. Dirk NABERS, Institut für Asien-Studien, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg

*Die bilaterale Partnerschaft EU-China*

Dr. Franco ALGIERI, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München

Auf der Grundlage seiner langjährigen Erfahrung als ehemaliger hochrangiger Mitarbeiter der Europäischen Kommission zeigte sich *Bernhard Zep* äußerst skeptisch gegenüber dem Anspruch der Europäischen Union, die Rolle eines globalen ordnungspolitischen Akteurs einnehmen zu können. Er argumentierte, dass es der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an politischem Rückhalt seitens der 27 Mitgliedstaaten mangle. Die Vielzahl außenpolitischer EU-Akteure, die mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind, erschwere die Sichtbarkeit und

<sup>1</sup> European Security Strategy: „A Secure Europe in a Better World“, 12. Dezember 2003.

Effizienz der EU-Außenpolitik. Auch seien die finanziellen Mittel für die Herausbildung einer eigenständigen Akteursrolle der Europäischen Union zu gering. Versuche, die GASP als politisches Steuerungsinstrument der europäischen Außenbeziehungen zu etablieren, überzeugten kaum. Die außenpolitische Rolle der Europäischen Union resultiere vielmehr aus jenem Teil der Außenbeziehungen, der auf Gemeinschaftskompetenzen basiere. So könne die Union durchaus in bestimmten Bereichen eine Leitfunktion ausüben: Erstens könne sie im Kontext von Globalisierung, Multilateralismus und Regionalisierungstendenzen als ‚soft power‘ eine Pionierrolle bei der Neuorientierung der internationalen Diplomatie einnehmen, gerade vor dem Hintergrund der Pläne über einen Europäischen Diplomatischen Dienst. Zweitens verfüge die Union bekanntermaßen im Hinblick auf die Außenwirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik über sehr weitgehende Kompetenzen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts. Zepter äußerte sich aber sehr kritisch im Hinblick auf die strategischen Partnerschaften, die häufig lediglich als Etikett benutzt würden. Hiermit würde vor allem der Wunsch der Mitgliedstaaten nach privilegierten Beziehungen mit einem Land oder einer Region verdeutlicht, ungeachtet der tatsächlich vorhandenen gemeinsamen Interessen. Die Herausforderung der Europäischen Union sei es, eine strategische Partnerschaft wirklich in der Substanz auszufüllen und über das politische Signal hinauszugehen.

*Lateinamerika: Fragmentierter interregionaler Dialog und Partnerschaft ohne Strategie*

Susanne Gratius legte in ihrem Beitrag dar, dass die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika *de facto* die ältesten und mit neun offiziellen und regelmäßigen Dialogforen den am stärksten institutionalisierten Interregionalismus darstellten, politisch jedoch weder von einem tatsächlichen Dialog noch von einer strategischen Partnerschaft der Europäischen Union mit Lateinamerika die Rede sein könnte. Lateinamerika

sei beispielhaft für das Scheitern des von Europa außenpolitisch vorangetriebenen Interregionalismus. Für interregionale Dialogforen wie den seit 1999 alle zwei Jahre stattfindenden EU-Lateinamerika-Gipfel sei ein Übermaß an Rhetorik und Konzeptlosigkeit auf beiden Seiten bezeichnend. Trotz der stagnierenden Assoziierungsverhandlungen bleibe das im Jahr 1986 ins Leben gerufene Wirtschaftsbündnis Mercado Común del Sur (MERCOSUR) der eigentliche strategische Wirtschaftspartner der Europäischen Union in Lateinamerika. Die ESS deute ebenfalls durch die explizite Nennung des MERCOSUR auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Neustrukturierung und Fokussierung des EU-Dialogs mit Lateinamerika hin.

Idealtypisch setze der Gruppendialog zwei integrierte Regionen voraus. Lateinamerika, aber auch Europa stünden allerdings gewaltigen internen Integrationsproblemen gegenüber. Regionale Institutionen in Lateinamerika, wie die Mitte der 1980er-Jahre entstandene Rio-Gruppe oder der im Jahr 1969 gegründete Andenpakt hätten sich nicht als maßgebliche Akteure in Lateinamerika durchsetzen können. Es fehle an einem intralateinamerikanischen Konsens. Die Region konstituiere sich lediglich als ein politisches und kulturelles Konstrukt in Abgrenzung zu den Vereinigten Staaten und Kanada. Lateinamerika zerfalle insgesamt in eine unübersichtliche Vielfalt von Akteuren verschiedener Geschwindigkeiten – mit einerseits von der Europäischen Union bilateral privilegierten ‚Gewinnern‘ (Chile, Mexiko und Brasilien) und andererseits ‚Verlierern‘ (Zentralamerika, Andengemeinschaft und MERCOSUR). Zudem habe der Linksruck Südamerikas nach den Wahlen in den letzten zwei Jahren zu einer wachsenden Distanz zu Europa geführt. Nicht nur linkspopulistische Vertreter eines neuen Nationalismus in Venezuela oder Argentinien, sondern auch gemäßigte Sozialdemokraten wie der brasilianische Präsident Lula da Silva zögen heute Allianzen mit Partnern des Südens (Indien, Südafrika und China) vor. Für Europa sei die Region nicht

nur in geografischer, sondern auch in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht lediglich ein distanter Partner; die Lateinamerika-Politik bliebe stets der transatlantischen Agenda nachgeordnet. Darüber hinaus würde das von Gratius konstatierte Machtvakuum in den lateinamerikanisch-europäischen Beziehungen auf europäischer Seite vor allem von Spanien, aber auch von Portugal zur Durchsetzung eigener nationaler Interessen genutzt. Neben den Vereinigten Staaten sei Spanien der zentrale externe Partner Lateinamerikas. Portugal habe historisch und sprachlich bedingte Interessen in Brasilien. In diesem Zusammenhang könne man von einer ‚Iberoamerikanisierung‘ der europäischen Lateinamerika-Politik sprechen, da beide Länder als Mitglieder der 1991 gegründeten Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft die EU-Politik gegenüber Kuba, Kolumbien, Venezuela oder Brasilien teilweise stark geprägt hätten. Auch sei Portugal zentraler Impulsgeber der Idee gewesen, einen Sonderdialog mit Brasilien zu etablieren, der im zweiten Halbjahr 2007 von der portugiesischen Ratspräsidentschaft offiziell initiiert werden soll.

Die quasi gescheiterten, interregionalen Beziehungen zu Lateinamerika versuche die Europäische Union dadurch zu kompensieren, dass sie die strategische Partnerschaft mit Brasilien ausbaue. Auf dieses Verhältnis ging *Karl Buck*, langjähriger Mitarbeiter im Rat der Europäischen Union, ein. Aufgrund der bisher guten Kooperationserfahrungen habe die Europäische Union Ende 2006 politische Konsultationen mit Brasilien beschlossen, die erstmals Anfang Mai 2007 stattfanden. Auch wenn die strategische Partnerschaft der Europäischen Union mit Brasilien andere Länder in der Region brüskiere, rechtfertige ihr Potenzial die zu erwartenden Konflikte. Die Europäische Union müsse allen erläutern, dass diese Konsultationen nicht zu Lasten bestehender Kontakte, sondern zusätzlich dazu gedacht seien. MERCOSUR hingegen scheine ‚politisch und ökonomisch fast tot‘. Der Referent betonte, dass Brasilien nicht allein auf-

grund seiner Größe als regionaler Stabilitätsfaktor und damit als strategischer Partner für die Europäische Union interessant sei; dies habe sich etwa in den Beziehungen zu Venezuela oder Paraguay gezeigt und werde inzwischen auch von den Vereinigten Staaten anerkannt. Vor dem Hintergrund der guten Beziehungen zu Indien, China, Südafrika und zu arabischen Staaten sei Brasilien außerdem ein sehr aktiver Vertreter von Südinteressen im Rahmen der Doha-Runde sowie in einzelnen Foren der Vereinten Nationen. Brasilien bleibe ein wichtiger, wenn auch kein leichter Partner für Europa. So bedauere man etwa das Zögern brasilianischer Diplomaten, Länderresolutionen des UN-Menschenrechtsrates mitzutragen. Allerdings sei es immer noch einfacher, mit Lateinamerikanern zu verhandeln als mit Asiaten oder der arabischen Welt. Auch hätten die europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen einen erheblichen Qualitätssprung gemacht – wichtiger als gemeinsame Deklarationen seien die inoffiziell geführten offenen und konstruktiven Dialoge und Diskussionen der Staats- und Regierungschefs.

#### *Afrika und Naher Osten*

In Afrika, dem Nahen Osten und dem Mittelmeerraum hat die Europäische Union bisher keinen einzelnen, herausragenden, strategischen Partner, jedoch gibt es eine Fülle von sehr unterschiedlichen und sich teilweise überlappenden regionalen Initiativen. *Sven Grimm* hob in seinem Referat hervor, dass auf europäischer wie auf afrikanischer Seite eine kaum noch überschaubare Vielzahl von Akteuren die Beziehungen zwischen Europa und Afrika gestalteten. In Afrika liege dies in der regionalen und subregionalen Fragmentierung begründet. Zu den zahlreichen Kooperationsformen zählen das Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000, mit dem die alte Partnerschaft der Europäischen Union mit den AKP-Staaten bekräftigt und erneuert wurde; die mittlerweile in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingebettete Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP); die Arabische Liga; der

Golfkooperationsrat (GCC); die Afrikanische Union (AU); die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD); die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und der Gemeinsame Markt für das Südliche und Östliche Afrika (COMESA). Diese regionale Ausdifferenzierung des afrikanischen Kontinents, wie sie sich in den zahlreichen Regionalinitiativen widerspiegelt, liege in der sehr heterogenen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einzelner afrikanischer Länder begründet. Neben den schwachen aber großen Demokratien wie Ghana, Mali, Südafrika, Namibia und Botswana existierten kleinere Länder wie Liberia und Mauretanien, die Fortschritte in der Demokratieentwicklung vorzeigen könnten. Als äußerst problematisch schätzte Grimm die Kooperation mit Ländern wie Äthiopien und Uganda ein, deren anfängliche Demokratisierungsbemühungen schwere Rückschläge erleiden mussten, ganz zu schweigen von den vielen gescheiterten Staaten auf dem afrikanischen Kontinent.

In der Europäischen Union befassen sich je nach Themengebiet die verschiedenen Generaldirektionen des Rates und der Kommission, aber auch verschiedene Ressorts der Mitgliedstaaten mit Afrika. Divergierende mitgliedstaatliche Interessen lägen nicht nur in der jeweiligen kolonialen Vergangenheit begründet. Vielmehr sei zu beobachten, dass sich der traditionelle außenpolitische Fokus einzelner Mitgliedstaaten wie Portugal und Frankreich im Hinblick auf die ehemaligen Kolonialstaaten abschwäche. Gleichzeitig gewannen die jüngeren EU-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien, Slowakei, Schweden und Finnland, die keine explizite Afrika-Agenda aufwiesen, zunehmend außenpolitisches Gewicht in der Europäischen Union. Auf die Frage, welche afrikanischen Akteure die Europäische Union vorrangig stützen sollte, gäbe es keine ‚one size fits all‘-Lösung. Strategische Partnerschaften seien ebenfalls nicht in Sicht. Kleineren afrikanischen Staaten, die politisch für eine strategische Partnerschaft in Frage kämen, fehle es an innerafrikanischer Durchschlagskraft. Nigeria, das zwar den

kontinentalen Einfluss für eine privilegierte Partnerschaft mitbringe, gelte eher als politischer Sorgenfall; Südafrika werde hinsichtlich seiner Ausstrahlung innerhalb Afrikas überschätzt. Grimm sah Potenzial in einer intensivierten wirtschaftspolitischen Kooperation mit ECOWAS. Auf dem sicherheitspolitischen Gebiet müsse die Afrikanische Union erst noch ihre Fähigkeiten aufbauen. In diesem Zusammenhang hätten die ESS sowie die EU-Afrika-Strategie bereits sehr konkrete Ergebnisse vorzuweisen: Zur Finanzierung von Peacekeeping-Einsätzen der Afrikanischen Union, aber auch von einzelnen Einsätzen der Europäischen Union stünden nunmehr mit der African Peace Facility, aber auch mit dem neu geschaffenen Stabilitätsinstrument der Europäischen Union zusätzliche EU-Gelder zur Verfügung. Afrika bleibe jedoch nur ein *Adressat* europäischer Sicherheits- und Entwicklungspolitik und entwickle sich durch das wirtschaftliche Engagement externer Akteure wie China und Indien zu einer neuen Arena der Weltpolitik. Dies gelte nicht nur für Subsahara-Afrika, sondern auch für die nordafrikanischen Länder.

Im Nahen Osten und im Mittelmeerraum strebe die Europäische Union nach Komplementarität zwischen regionaler Kooperation und neuem Bilateralismus. Bereits in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) der 1970er-Jahre habe diese Region einen hohen Stellenwert eingenommen, diese behalte sie, so *Isabel Schäfer*, auch im Rahmen der GASP und der Außenbeziehungen der Europäischen Union bei. Die ungelösten Regional Konflikte (Naher Osten, Westsahara und Zypern) und transnationale Herausforderungen wie internationaler Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Umweltfragen stellten die Region auch aufgrund ihrer geopolitischen Brückenfunktion gegenüber dem Mittleren Osten und der Schwarzmeerregion ins Zentrum der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Ihre Relevanz zeige sich aber auch ökonomisch und kulturell, insbesondere im Hinblick auf die Energieversorgung Europas, der Handelsverflechtungen und im Kon-

text von Migration und interkulturellem Dialog. Der Nahe Osten und der Mittelmeerraum seien die neue ‚Testregion‘ europäischer außenpolitischer Handlungsfähigkeit. Obwohl ausgeprägte nationalstaatliche Präferenzen und bilaterale Sonderbeziehungen weiterbeständen (Deutschland-Israel; Frankreich-Maghreb-Staaten), konstatiert Schäfer eine schrittweise Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Präferenzen und eine stetige Zunahme des außenpolitischen Gewichts der Europäischen Union in der Region. Eine Art Europäisierung der Nahostpolitik spiegle sich in der Ernennung eines Nahost-Sonderbeauftragten, im Einsatz von EU-Missionen für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL COPPS) und zur Unterstützung des Grenzschutzes am Grenzübergang Rafah (EU BAM Rafah) wider. Wie aber die Frage des Umgangs mit der radikal-islamistischen Hamas gezeigt habe, sei der politische Konsens unter den Mitgliedstaaten sehr fragil. Gleichzeitig gäbe es zum Teil widersprechende Tendenzen europäischer Politik gegenüber dieser Region: Die Europäische Union intensiviere ihre bilateralen Beziehungen im Rahmen der ENP, aber auch einzelne Mitgliedstaaten ließen ihre traditionellen bilateralen Sonderbeziehungen wiederaufleben; nicht zuletzt zeige sich die Europäische Union engagiert, subregionale Kooperationsforen wie die Mittelmeer-Union oder den ‚5+5‘-Dialog südeuropäischer und nordafrikanischer Staaten mit neuem Leben zu füllen. Die interregionale Dimension der Beziehungen sei jedoch schwach ausgeprägt. Die Ursachen lägen unter anderem in der Region selbst begründet. Während die Arabische Liga aufgrund ihrer internen Differenzen nur geringen politischen Einfluss in der Region habe, die Arabische Maghreb-Union durch den Westsahara-Konflikt blockiert sei, stelle der Golfkooperationsrat einen vornehmlich ökonomischen und keinen politischen Gesprächspartner dar, der zudem in Verhandlungen keine integrierte Politik verfolge. In Verbindung mit den geringen Erfolgen der 1995 lancierten Euro-Mediterra-

nen Partnerschaft – die in der innereuropäischen Zusammenarbeit ein positives Beispiel europäischer Außenpolitik und europäischen Multilateralismus, allerdings ohne konkrete Ergebnisse, sei – hätten diese Gegebenheiten dazu geführt, dass die regionale Dimension der Beziehungen vernachlässigt worden sei. Auch mit der Einführung der Nachbarschaftspolitik habe der Regionalansatz eine weitere Schwächung erfahren, zum Beispiel aufgrund des Prinzips der positiven Konditionalität zur Förderung des Wettbewerbs unter Drittstaaten. Bei Verhandlungen über die EU-Aktionspläne, die im Rahmen der Nachbarschaftspolitik neu verhandelt werden, stehe einem einzelnen Mittelmeerdrittländ wie Ägypten oder Tunesien heute ein Block von 27 EU-Mitgliedstaaten gegenüber.

#### *Asien zwischen interregionalem Dialog und strategischer Partnerschaft*

Das Asien-Panel wurde von *Sebastian Bersick* eingeleitet, der in seinem Beitrag über die Entwicklung der interregionalen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Asien, vor allem im Rahmen zweier Dialogforen, sprach: Der Dialog EU-ASEAN (Association of South East Asian Nations<sup>2</sup>) stellt hierbei das ältere, 1972 initiierte und 1980 institutionalisierte, Regionalkooperationsforum dar; 1996 wurde das Asia-Europe Meeting (ASEM) ins Leben gerufen, in dem die 27 EU-Staaten mit 13 asiatischen Ländern zusammentreffen (ASEAN plus China, Japan, Südkorea; künftig auch Indien, Pakistan, Mongolei sowie das ASEAN-Sekretariat). Grundlage für die heutigen EU-Asien-Beziehungen sind die Asien- und Südostasien-Strategien von 2001 beziehungsweise 2003. In Ostasien habe Europa sowohl wirtschaftlich als auch politisch bedeutende strategische Interessen, und da die ASEAN eine wichtige Drehscheibe im asiatisch-pazifischen Raum darstelle, komme der Kooperation mit ihr aus europäischer Sicht eine ‚strategische Schar-

2 ASEAN-Mitgliedstaaten sind heute Indonesien, Philippinen, Malaysia, Singapur, Thailand, Brunei, Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar.

nierfunktion‘ zu. Maßgeblich hierfür sei auch das – bei circa 500 Millionen südostasiatischer Konsumenten – enorme Potenzial einer geplanten Freihandelszone von Europäischer Union und ASEAN. Als Schwerpunkte der Zusammenarbeit seien neben dem Ausbau von Wirtschafts-, Handels- und Investitionsbeziehungen die Intensivierung von politischen Dialogen im Hinblick auf die Förderung regionaler Stabilität in Asien zu identifizieren. Bersick fügte jedoch hinzu, dass der EU-ASEAN-Dialog als ‚Motor‘ der Beziehungen zwischen Asien und Europa nicht automatisch den ASEM-Prozess vertiefen könne. Der EU-ASEAN-Dialog werde seine Bedeutung für Europa verlieren, sollten die ASEAN-Staaten ihrer regionalen Zusammenarbeit keine neuen Impulse verleihen. Der interregionale Politikansatz der Europäischen Union stehe zunehmend in einem Spannungsverhältnis von bilateraler und multilateraler Kooperation, was insbesondere auf die regionale Führungsmacht China zurückgeführt werden könnte. Vor dem Hintergrund der Regionalisierungsdynamik Asiens und der Notwendigkeit einer politischen Annäherung Japans und Chinas könnten die Europäer auch weiterhin einen Beitrag zu Gemeinschaftsbildungsprozessen in Ostasien leisten. Denn erst der ASEM-Prozess hätte die interregionale Zusammenarbeit zwischen den südostasiatischen und nordostasiatischen Ländern überhaupt ermöglicht und ist den Europäern zu verdanken.

Die EU-China-Beziehungen hätten im Kontext der Asienpolitik laut *Franco Algeri* insgesamt eine dominierende Position. In den drei Jahrzehnten seit der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen im Jahr 1975 habe die Kooperation Phasen der Annäherung und Abgrenzung durchlaufen und verfüge heute über einen hochkomplex ausgestalteten institutionellen Rahmen der Zusammenarbeit. Grundsätzlich gehöre das Verhältnis EU-China heute zu den wichtigsten Drittstaatenbeziehungen der Europäischen Union. Die komplexe außenpolitische Akteursstruktur der Europäischen Union erschwere aber die

Vertiefung der Partnerschaft. Da sich europäische Außenpolitik in einem Spannungsfeld von supranationalen, intergouvernementalen und nationalen Partikularinteressen vollziehe, sei man mit grundsätzlichen Kohärenzproblemen auf horizontaler (zwischen EU-Organen und zwischen Mitgliedstaaten) wie auf vertikaler Ebene (zwischen supranationaler Ebene und Mitgliedstaaten) konfrontiert, die sich auch in der Chinapolitik der Europäischen Union widerspiegeln. Dies zeige sich etwa in der Diskussion um das EU-Waffenembargo, bei Menschenrechtsfragen in Tibet und bei Chinas Haltung gegenüber Taiwan. Vor dem Hintergrund der europäischen Außenpolitik als ‚zusammengesetzter‘ Außenpolitik sei das Machtpotenzial der Europäischen Union bekanntermaßen in verschiedenen Politikfeldern ungleich stark entwickelt. Ihre sicherheits- beziehungsweise verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit liege weit hinter der wirtschafts- und handelspolitischen Kompetenz zurück. Daraus resultiere eine nur eingeschränkte globale Gestaltungsmacht der Europäischen Union, die China sehr deutlich wahrnehme und für eigene Interessen nutzen könne. So erringe China Handlungsspielräume, in denen sich ihm Verhandlungs- und Wettbewerbsvorteile eröffnen.

#### *Ausblick*

Mit Kanada, Indien und Japan unterhält die Europäische Union strategische Partnerschaften, deren Entwicklungspotenzial aber noch weitgehend unausgeschöpft ist. *Anthony Seaboyer* stellte einleitend fest, dass die seit 2004 bestehende strategische Partnerschaft mit Kanada auf einer außergewöhnlich breiten normativen Basis fußt. Seit 1959 existierten bilaterale Beziehungen zu einzelnen europäischen Mitgliedstaaten wie vor allem Deutschland, Großbritannien oder Frankreich. Das Bekenntnis zum effektiven Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen und eine starke Ausrichtung auf Diplomatie bildeten Grundpfeiler sowohl der außenpolitischen Identität Kanadas wie auch Europas. Insbesondere in Fragen der Proliferation von Mas-

senvernichtungswaffen zeigten beide Seiten große Übereinstimmung in der Bedrohungswahrnehmung. Grundsätzlich gäbe es kaum inhaltliche Konfrontationen in anderen Sachfragen. Die EU-Kanada Partnership Agenda von 2004 bleibe als Basis der Zusammenarbeit jedoch viel zu vage, so dass die operative Politik in wirtschaftlicher, energiepolitischer oder sicherheitspolitischer Hinsicht weit hinter den normativen Gemeinsamkeiten zurückbleibe. Seit dem Abschluss der Partnerschaft 2004 hätte sich das Interesse an Kooperation insbesondere auf kanadischer Seite sogar noch verringert. Gründe für die mangelnde Zusammenarbeit seien auf beiden Kontinenten zu suchen. Die Europäische Union konzentriere sich auf andere Regionen und identifiziere die Vereinigten Staaten als entscheidenden Partner in Nordamerika. Kanada konzentriere sein außenpolitisches Interesse einerseits auf Afghanistan und auf die USA – den mit Abstand wichtigsten Handelspartner, auf den 83 Prozent der kanadischen Exporte entfielen (gegenüber sieben Prozent, die in die Europäische Union als den zweitgrößten Partner gehen). Darüber hinaus richte Kanada seinen Blick vornehmlich auf Staaten wie Japan, China, Brasilien oder Indien, punktuell auch auf einzelne EU-Mitgliedstaaten, kaum jedoch auf die Europäische Union. Dies habe vor allem damit zu tun, dass die Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union oder die Kooperation mit einigen Mitgliedstaaten im Rahmen von NATO und G8 bereits so gut entwickelt seien, dass ein weiterer Ausbau der Partnerschaft für kaum notwendig erachtet werde. Die Passivität Kanadas habe aber nicht nur außenpolitische Ursachen, sondern erkläre sich aus einer sehr starken Orientierung auf innenpolitische Themen. Seaboyer resümierte abschließend, dass in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Kanada trotz der Gemeinsamkeiten auf normativer Ebene eine *operative* strategische Partnerschaft nicht zu erkennen sei.

Die Bilanz, die *Christian Wagner* in seinem Referat zu den EU-Indien-Beziehungen zog,

ging in eine ähnliche Richtung. Auch im indisch-europäischen Verhältnis verfüge man über eine Vielfalt an Kooperationsinstrumenten. Diese reichten vom politischen Dialog über wirtschafts- und handelspolitische Instrumente (wie dem Trade and Investment Development Programme) bis hin zu der 2004 abgeschlossenen strategischen Partnerschaft. Die EU-Indien-Beziehungen basierten auf einem relativ hohen Grad an Übereinstimmung an normativen Wertorientierungen. Beide Akteure zeigten sehr viel Engagement im Rahmen der Vereinten Nationen. Gleichwohl stünde in den Beziehungen nach wie vor die wirtschaftliche Dimension im Vordergrund, wie etwa die aktuellen Pläne über ein gemeinsames Freihandelsabkommen zeigten. Auch orientiere sich die Partnerschaft bis 2013 noch immer stark an der klassischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Das Dokument über die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Indien weise zwar durchaus in Richtung einer strategischen Partnerschaft, jedoch werden die Pläne im Länderstrategiepapier Indien nicht weiter umgesetzt. Die Hilfe konzentriere sich auf Reformen im indischen Sozialsektor (vor allem auf den Bereich Gesundheit und Bildung), die umfassende Förderung wirtschaftspolitischer Sektor-Dialoge (Handel, Industrie, Transport, Energie und Umwelt) oder auf Reformen im zivilgesellschaftlichen und kulturellen Austausch. Fragen internationaler Sicherheit hingegen fänden keinen prominenten Platz. Insofern werde der aktuelle Fokus der Zusammenarbeit auch in den indisch-europäischen Beziehungen dem Anspruch einer *strategischen* Partnerschaft nicht gerecht. Der lange Weg von der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur strategischen Partnerschaft sei noch nicht zu Ende, so Wagner. Er führte dies grundsätzlich auf die unterschiedlichen Ansätze zurück, die Indien und die Europäische Union in ihrer Außenpolitik verfolgten. Indien setze im Vergleich zu Europa sehr viel stärker auf eigene militärische Kapazitäten als Grundlage seiner Machtposition und orientiere sich außenpolitisch eher an den USA und Russland. Die Europäische Union hingegen

werde trotz sehr guter bilateraler Beziehungen Indiens zu einzelnen Mitgliedstaaten (speziell Großbritannien), vor allem vor dem Hintergrund bestimmter grundlegender Interessendivergenzen im sicherheitspolitischen Bereich, nicht als herausragender außenpolitischer Partner angesehen. Indien habe Vorbehalte gegenüber einem Multilateralismus, der auf völkerrechtliche Vorgaben ausgerichtet ist – im Zweifel werden multilaterale Vereinbarungen den vitalen indischen Interessen untergeordnet. Beispielhaft sei das 2006 geschlossene Abkommen über die zivile Zusammenarbeit in der Nukleartechnologie zwischen den Vereinigten Staaten und Indien (als Nicht-Mitglied des Atomwaffensperrvertrags), das von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten kritisch gesehen wurde. Umgekehrt hätten sich gemeinsame Ziele durchsetzen können, um die Millennium Development Goals zu verwirklichen. Im Hinblick auf eine Vertiefung der regionalen Integrationsprozesse zeige sich Indien aber recht zögerlich.

Mit dem gegenwärtigen Stand des bilateralen Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und Japan beschäftigte sich *Dirk Nabers*. Er legte dar, dass Japan – als zweitgrößte Volkswirtschaft weltweit und geostrategisch exponierte Mittelmacht in Ostasien – nicht nur zur treibenden Kraft in der Entwicklung regionaler Institutionen geworden sei, sondern insgesamt eine auf globaler, regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene äußerst aktive Außenpolitik betreibe. Während sein außenpolitischer Fokus sich dabei insbesondere auf die Vereinigten Staaten und auf Asien insgesamt richte – speziell auch auf Indien als Gegengewicht zu China –, blieben die Beziehungen zu Europa hinter ihren Möglichkeiten zurück. Selbst im Konkurrenzverhältnis zwischen Japan und China, dem zentralen Gegensatz der Region, sei ein stetiger Ausbau der Beziehungen festzustellen, während auf japanischer Seite die Kooperation mit den Europäern nicht als prioritäres Feld der Außenpolitik betrachtet werde, ebenso wenig wie Japan im Zentrum des strategischen Interesses der Europäischen Union stehe. Die Institutio-

nalisierung der japanisch-europäischen Beziehungen befinde sich noch im Übergang von der Konsultationsphase zu einer Phase des gemeinsamen Handelns. Über die Bedeutung des ASEM-Forums äußerte sich Nabers in diesem Zusammenhang kritisch. ASEM weise seiner Ansicht nach gegenüber der transpazifischen Achse zu wenig Substanz auf, der Stellenwert der ASEM-Gipfel sei aus der Sicht vieler asiatischer und europäischer Teilnehmerstaaten gering, und die in dieser Institution besprochenen Themen stünden auf der Prioritätenliste der japanischen Außenpolitik recht weit unten. Als Grundproblem des ASEM-Dialogs wurde hierbei der informelle Netzwerkcharakter des Forums genannt, denn bei fehlenden konkreten Handlungsbefugnissen für die Institution und fehlenden Handlungsleitlinien für die partizipierenden Staaten sei nur schwer vorstellbar, dass diese Form von Zusammenarbeit in Bereichen wie Marktzugang oder Investitionsschutz auf Dauer ein funktionales Äquivalent zu formaler Kooperation werden könnte. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme betonte Nabers die Wichtigkeit, die japanisch-europäischen (wie auch japanisch-deutschen) Beziehungen auszubauen. Japan mit seinem extrem hohen finanziellen und technologischen Niveau, seiner freiheitlich-demokratischen Wertegrundlage oder seiner Betonung multilateraler Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen müsse nach wie vor als das attraktivste Land in Ostasien angesehen werden. Auch wenn etwa die besondere normative Orientierung in der japanischen Außenpolitik tendenziell etwas zurückginge (zum Beispiel im Bereich Ressourcenpolitik), setze Japan als Zivilmacht nach wie vor auf multilaterale, gewaltfreie und rechtlich abgesicherte Lösungen internationaler Probleme. Die deutsche Ratspräsidentschaft hätte vor diesem Hintergrund eine Chance geboten, den EU-Japan-Beziehungen eine neue Dynamik zu verleihen. Allerdings scheine das Interesse Europas an Japan im Schatten des China-Booms und der Indien-Euphorie unterzugehen.

Insgesamt haben die Konferenzbeiträge einen sehr guten Einblick über den Entwicklungsstand der interregionalen Beziehungen und strategischen Partnerschaften der Europäischen Union geben können. Das Potenzial der strategischen Partnerschaften der Europäischen Union scheint aber in allen Regionen der Welt noch weitestgehend unausgeschöpft

zu sein. Welche strategischen Partnerschaften die Europäische Union auch vor dem Hintergrund ihrer interregionalen Dialoge intensivieren sollte, um die Zielsetzungen der ESS effektiver umzusetzen, werden die einzelnen Referenten in einem begleitenden Tagungsband noch näher erläutern.

## Legitimation und Demokratie in der EU



**Die Herausforderung von Grenzen**  
**Le défi des frontières**  
**Challenging boundaries**  
 Festschrift für Roland Bieber  
**Mélanges en l'honneur de Roland Bieber**  
**Essays in honor of Roland Bieber**

Herausgegeben von Astrid Epiney, Marcel Haag  
 und Andreas Heinemann

2007, 865 S., geb., 128,- €, ISBN 978-3-8329-2711-0

Erscheint September 2007

Roland Bieber ist einer der maßgeblichen Akteure auf dem Gebiet des Europarechts. Anlässlich seiner Emeritierung legen Freunde, Wegbegleiter und Kollegen zu seinen Ehren eine Festschrift vor, welche die ganze Bandbreite seines Lebenswerks widerspiegelt. Neben zahlreichen Einzelfragen werden die Grundlagen der Integration und der europäischen Rechtsordnung aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht. So ist ein Überblick über die aktuellen Probleme der europäischen Einigung entstanden, der als Wegweiser bei der Lösung der dringenden Zukunftsfragen dient.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
 oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**