

TAGUNG

Weltmacht Europa?

*Daniela Kietz und Silvia Uplegger**

Ein halbes Jahr nach der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Staaten, eine Woche nach der feierlichen Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa in Rom und inmitten der ersten Verhandlungen um die nächste Finanzielle Vorausschau stellte der Arbeitskreis Europäische Integration bei seinem Jahreskolloquium die berechtigte Frage nach der derzeitigen und künftigen Rolle der Europäischen Union in der Welt. Dabei wurden die Außenwirtschaftsbeziehungen genauso besprochen wie die Rolle der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik, Assoziierungs-, Erweiterungs- sowie Werteförderungspolitik.

Die Mitgliedstaaten bleiben auch weiterhin die Herren der Außenpolitik

Die Perspektiven der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union waren das wesentliche Thema des ersten Panels. Die Referenten stellten einleitend zunächst fest, dass die primärrechtlichen Grundlagen für den gesamten Bereich der Außenbeziehungen – die derzeit auf die erste und zweite Säule verteilt sind – sowohl im geltenden als auch im künftigen Vertragsrecht keine umfangreiche Rolle der Gemeinschaft vorsehen. Der Verfassungsvertrag stelle also keine Revolution in diesem Bereich dar. Bei der detaillierteren Betrachtung wurde die Erfassung aller wesentlichen Aspekte der Außenbeziehungen im operativen dritten Teil des Verfassungsvertrags als fortschrittlich gewertet. Diese strukturelle Bündelung stehe im Gegensatz zur rechtlichen Gegenwart, in der die verschiedenen Aspekte der Außenbeziehungen auf verschiedene Verträge verteilt, in ver-

Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) in Zusammenarbeit mit ECSA-Austria und ECSA-Suisse mit Unterstützung der Europäischen Kommission und des Auswärtigen Amtes

Berlin, 4./5. November 2004

Begrüßung und Einführung

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstands des AEI; Universität Heidelberg

Die Außenbeziehungen der Union im System des gegenwärtigen und projektierten Verfassungsrechts

Der verfassungsvertragsrechtlichen Grundlagen der Außenbeziehungen der EU

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF

Die verfassungsvertragliche Rolle der Organe der EU in den Außenbeziehungen

Dr. Thomas GRUNERT, Europäisches Parlament, Berlin

Die verteidigungspolitische Dimension der EU im Spannungsfeld von normativem Anspruch und realer Entwicklung

Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Die globale wirtschaftspolitische Rolle der EU

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und Standortfaktoren
Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien

Die EU als Akteur auf der Welthandelsebene

Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern

Die EU als Akteur auf der Währungsebene

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Hohenheim

* Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Silvia Uplegger, Büro Rainer Steenblock, MdB.

schiedenen Rechtskulturen getrennt und in verschiedene Regime der institutionellen Beteiligung zergliedert seien. Diese neue Struktur gewähre eine gewisse Flexibilität, die wiederum zusätzliche Handlungsoptionen eröffne. Doch die Auflösung der Säulenstruktur täusche nicht darüber hinweg, dass die Aufgabe der Europäischen Union in der Außenpolitik lediglich darauf beschränkt sei, Grundlagen zu schaffen. Die Einzelfragen verblieben auch weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Sie blieben die wesentlichen Handlungsakteure. Gerade die in diesen Politikfeldern zur Verfügung stehenden Mittel zementierten den vorherrschenden intergouvernementalen Charakter der Außenbeziehungen der Union. Denn sie könne ihre Aufgaben zum Beispiel im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur mithilfe der Fähigkeiten, die ihr von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, erfüllen. Durch fehlende Sanktionsmöglichkeiten sei es zudem sehr schwierig, in diesem intergouvernementalen Bereich die verabredeten Planziele zu erreichen. Erst die Praxis werde zeigen, ob der Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außenpolitik erhöhe. Denn obwohl der Verfassungsvertrag neue Interaktionsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Institutionen vorsehe, hänge die konkrete Ausgestaltung hiervon nicht zuletzt von der Persönlichkeit des künftigen Außenministers und von seinem Verständnis seiner Funktion ab. Denn vieles, was bereits existiere, würde erst ex-post primärrechtlich abgesichert durch den Verfassungsvertrag. So habe der Hohe Beauftragte der Union Javier Solana faktisch ein Initiativrecht, das er in der Regel zurückhaltend gebrauchte, aber das erst nachträglich durch den Verfassungsentwurf legitimiert werden wird.

Letztendlich gelte für europäische auswärtige Kompetenzen: wo harte Innenkompetenzen bestehen, ergeben sich auch harte Kompetenzen nach außen. Wenn hingegen im Innern harte Kompetenzen fehlen, bleiben die Kompetenzen auch nach außen hin weich. Dies

Die globale außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU

Erweiterungsfragen und Nachbarschaftspolitik der EU, insbesondere die Türkeifrage und ihre Implikationen

Dr. Barbara Lippert, stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Die Politik der Assoziierungsabkommen:

Materielle Grundlagen und globale Struktur

Prof. Dr. Wulfdiether Zippel, Technische Universität München

Grundlagen und Grenzen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: der Fall Irak

PD Dr. Ralf Roloff, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen

Die weltpolitischen Herausforderungen für EU und USA: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Universität Mannheim

Die globale wertfördernde Rolle der EU

Die Binnenverwirklichung von Freiheit und Grundrechtsschutz in der erweiterten EU als Grundlage europäischer Glaubwürdigkeit

Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Andrassy-Gyula-Universität Budapest

Die Außenwirkung der EU für Freiheitsgewährleistung und Grundrechtsschutz

Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien

Die Binnenverwirklichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der erweiterten EU

Prof. Dr. Hubert ISAK, Karl-Franzens-Universität Graz

Die Außenwirkung der EU für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Dr. Michèle KNODT, Universität Mannheim

wurde zwar abermals durch den Verfassungsvertrag bestätigt, dennoch biete er ein differenziertes Maß an gebundener Flexibilität, das es zu nutzen gelte.

Wettbewerbsfähigkeit – eine gefährliche Obsession

Differenzierter äußerten sich die Referenten des folgenden Panels zur wirtschaftspoliti-

schen Rolle der Union. Denn einen Tag, nachdem die Sachverständigengruppe um den früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok ein düsteres Bild von der europäischen Wettbewerbsfähigkeit gezeichnet hatte, wurde auch auf dem Panel die ehemals bessere europäische Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in den Siebziger- und Achtzigerjahren bestätigt. In der Außenhandelspolitik hingegen wurde der Europäischen Union eine dominierende Rolle und eine große Verantwortung zugeschrieben. Hinsichtlich der währungspolitischen Rolle wurde die von der Europäischen Zentralbank verfolgte „Strategie des Wartens“ erörtert.

Gefragt wurde, wie realistisch die Ziele der Lissabon-Strategie seien, die darauf abzielten, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen? Erinnerten diese nicht an die Planziele Chruschtschows, die ebenso darauf abstellten, eine im globalen Vergleich schnellere Produktion und bessere Wirtschaft zu erreichen? Zudem seien diese Ziele in sich widersprüchlich: Denn gleichzeitig soll ein hohes Wachstum, Vollbeschäftigung sowie ein großer sozialer Zusammenhalt erreicht werden. Wenig positiv für die Union fiel der Bericht der Sachverständigengruppe dann auch hinsichtlich des Beschäftigungsziels und des Abstandes des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf zu den USA aus. Bei anderen Indikatoren wie zum Beispiel dem Energieverbrauch wende sich allerdings das Bild. Denn die vergleichsweise niedrigere Energieabhängigkeit der Europäischen Union sei ebenso eine wichtige Determinante für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit. Eine andere Frage sei, ob die bessere Wettbewerbsfähigkeit der neuen Mitgliedstaaten das Lissabon-Ziel retten würde? Dies sei jedoch zu verneinen, da deren Wettbewerbsfähigkeit nur ein Zehntel Prozentpunkt mehr Wachstum pro Jahr brächte. Zudem stehe dem höheren Wirtschaftswachstum eine größere Verarmung gegenüber. Durch die jüngste Erweiterung sei das Bruttoinlandsprodukt der Union gesun-

ken, durch weitere Erweiterungen werde ein weiteres Sinken erwartet.

Das Lissabon-Ziel ist also klar verfehlt, aber ist dieses Ziel nicht ohnehin fragwürdig? Ist Wettbewerbsfähigkeit denn nicht nur ein Zauberwort oder gar eine gefährliche Obsession? Die Europäische Union definiert sich ja nicht nur als ein einheitlicher Wirtschaftsraum, sondern auch als eine Solidargemeinschaft, die durch die letzte Erweiterung noch heterogener geworden ist. Zum Ausgleich dieser Disparitäten dient die Kohäsionspolitik der Union. Diese nimmt zwar fast ein Drittel des EU-Haushaltes ein, führt aber zu mehr sozialem Ausgleich und zu einem „gemütlicheren Dasein“.

Im Welthandel hat die Europäische Union eine bessere Bilanz. Absolut gesehen hat sie mit 20 Prozent den höchsten Anteil am Welthandel. Im Vergleich zu den anderen Bereichen der Außenpolitik hat die Kommission in der gemeinsamen Handelspolitik weit reichende Kompetenzen. Art. 133 EGV überträgt ihr die Rolle der einheitlichen Verhandlungsführerin im Rahmen spezifischer Mandate, die ihr der Rat zuteilt. Ein Blick in Art. III-217 VVE zeigt, dass weitere Gebiete, wie zum Beispiel Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs), in die ausschließliche Kompetenz der Kommission übergehen werden. Innerhalb des GATT habe sich die Union als Verhandlungsführerin etabliert. Stark und schwach zugleich macht sie die Zweiebenenpolitik, nach der sie nach innen und nach außen verhandeln muss. Die Verhandlungspartner der Union wissen, dass die Kommission kaum von inneren Positionen abweichen kann. Zudem hat die Union im Laufe der Jahre ihre Verhandlungstaktik gewandelt. Während ihre Haltung auf Grund der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen des GATT 1947 noch sehr defensiv und zurückhaltend war, wurde sie seit der Uruguay Runde (1986-1994) viel offensiver. So forcierte sie die Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen (1996/97) und zu den so genannten Singapur-Themen (Investitionsschutz, Öffentliche Beschaffungen, Wettbewerbsrecht,

Handelserleichterungen) genauso wie das Beitrittsverfahren Russlands zur Welthandelsorganisation. Doch durch diese starke Verhandlungsrolle trage die Union auch eine große Verantwortung, gerade hinsichtlich des Ungleichgewichts, das zwischen den Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) vorherrsche. Denn in den Handelsrunden herrscht das Konsensverfahren vor. Da nie abgestimmt wird, können die großen WTO-Mitglieder den Konsens verweigern. Gefordert wird von der Europäischen Union in diesem Zusammenhang, die Führungsrolle zu übernehmen, um die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der WTO im Sinne rechtsstaatlicher Philosophie zu reformieren. Eine große Rolle käme der Union ebenso bei der Schaffung eines Gleichgewichts zwischen präferenziellen und globalen Beziehungen zu. Denn die ursprünglich europäischen Präferenzabkommen hätten in jüngster Zeit eine regelrechte Proliferation insbesondere im asiatisch-pazifischen Raum erlebt. Diese stehen aber im Spannungsfeld mit dem Verbot der Meistbegünstigung der WTO. Welche langfristigen Auswirkungen hat diese fehlende Kompatibilität mit den Regeln der Welthandelsorganisation? Diese Frage sei besonders wichtig, denn die wirklichen Änderungen im Bereich der Handelspolitik ergäben sich vielmehr durch äußere Einwirkungen zum Beispiel durch die WTO als durch die Verfassungsentwicklung. Die WTO stelle ein recht wichtiges Gegengewicht zu den protektionistischen Tendenzen einer „Festung Europa“ dar und nehme dadurch eine gewisse Verfassungsfunktion wahr. Zudem übe sie indirekt einen gewissen Harmonisierungsdruck aus. Denn die Verhandlungen zu den TRIPs wirkten sich zum Beispiel nicht nur auf Regelungen zum geistigen Eigentum, sondern auch auf das Zivilrecht der Union aus.

Auf der Währungsebene nehme die Europäische Union hingegen eine Art Wartestellung ein. Im Vergleich zur Federal Reserve Bank (FED) der Vereinigten Staaten fiel auf, dass die Europäische Zentralbank (EZB) den Entscheidungen der FED im Abstand ungefähr

eines Monats folge. Doch warum ist die EZB träger als die FED? Gründe hierfür seien, dass der Konjunkturzyklus der USA dem europäischen vorauslaufe, dass die EZB noch eine junge Institution sei, die einen viel zu großen Entscheidungskörper habe und weniger flexibel sei als die FED. Auffällig sei dennoch, dass dieses verzögerte Folgeverhalten erst nach dem 11. September 2001 eingetreten ist. Ab dem 14. September 2001 intervenierten beide Zentralbanken simultan: sie senkten die Leitzinsen. Dies sei ein einmaliges Ereignis gewesen. Seit diesem Strukturbruch folgt die EZB der FED, jedoch nicht aus strategischer Verbundenheit, sondern aus dem Gedanken heraus abzuwarten und mit weiteren Zinssenkungen vorsichtig zu sein. Doch anhand des so genannten „Konzepts des Funktionswerts des Wartens“ erklärte der Referent, dass dies nicht unbedingt nachteilig sein muss. Denn Warten werde gerade dann wertvoller, wenn ein großes Maß an Unsicherheit herrsche, die es zunächst abzuwarten gelte.

Nach der Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Bereichen der EU-Außenbeziehungen ging die Tagung zur Untersuchung der EU-Aktivitäten in den politischen Feldern über.

Pragmatismus in der EU-Erweiterungs- und Assoziierungspolitik

Das Prozedere eines Beitritts zur Europäischen Union ist formal geregelt in Art. 249 EGV. Dieser spiegelt jedoch schon lange nicht mehr die Realität der EU-Erweiterungsprozesse wider. Denn anlässlich der kürzlich vollzogenen Erweiterung verfeinerte die Kommission ihr Beitrittsinstrumentarium. Besonderes Merkmal der Beitrittspolitik ist der Konditionalitätsaspekt, der auf der Erfüllung der „Kopenhagener Beitrittskriterien“ basiere. Mittelpunkt der derzeitigen beitragspolitischen Agenda der Union sei die Türkeifrage. Im Falle eines Beitritts stünden einige Punkte bereits fest: die Verhandlungen würden langfristig angelegt sein und allein auf Grund agrarpolitischer Aspekte nicht dem klassischen Ablaufplan folgen. Die beitragsbefür-

wortende Kommission meide historisch-kulturelle Argumente und konzentriere sich auf die Erfüllung der Beitrittskriterien. Diese, so könne man argumentieren, beinhalteten bereits die grundlegenden Werte der Union, nämlich das Vorhandensein eines demokratischen Rechtsstaates und einer wettbewerbsfesten Marktwirtschaft. Mit ihren letzten Verfassungsreformen habe die Türkei generell hinreichende Fortschritte bei der Erfüllung dieser Kriterien gemacht. Ein Problem sei noch der hohe Anteil der Landwirtschaft an der Wirtschaftsstruktur des türkischen Staates. Für die EU-Agrarpolitik müsse deshalb eine Folgenabschätzung des Beitritts vorgenommen werden, da diese bei Anwendung des Status quo völlig aus den Fugen geriete. Alles in allem führe die technisch anmutende Herangehensweise der Kommission an den Türkeibeitritt die Tradition einer eher pragmatischen Erweiterungspolitik weiter.

Neben der Beitrittsassoziiierung werden noch zwei weitere klassische Arten der Assoziierung unterschieden: die Freihandels- und Entwicklungsassoziiierung. Welche Ziele verfolgt die Union bei solchen Assoziierungen? Auch hier folge sie einem gewissen Pragmatismus. An erster Stelle stünde die umfassende Rohstoffarmut der Union. Etliche wichtige Metalle werden nämlich zu 100 Prozent aus außereuropäischen, mehrzählig politisch und wirtschaftlich instabilen Ländern importiert. Über Abkommen sichere sich die Union somit die langfristige Versorgungssicherheit bei „strategischen“ Metallen. Ein weiterer wichtiger Grund sei die Sicherung des globalen Absatzmarktes. Politische Motive umfassten sicherheitspolitische Aspekte, aber auch die Durchsetzung europäischer Werte im Rest der Welt. Nicht zuletzt würden die Beziehungen zu Drittstaaten von der Europäischen Union auch genutzt, um sich innerhalb der Vereinten Nationen Unterstützung zu „erkaufen“.

Aufgaben und Herausforderungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Beiträge und die Diskussion dieses Panels wurden von der Frage nach dem Charakter

der transnationalen Beziehungen und der Rolle der Europäischen Union in der Welt in Abgrenzung zu den USA geleitet. Der Bestandsaufnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anlässlich der Irakkrise folgte die in engem Zusammenhang damit stehende Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).

Die Spaltung der EU-Mitgliedstaaten in Reaktion auf den Einmarsch der US-Truppen in den Irak verdeutliche den geringen Zusammenhalt der GASP. Besonders schwerwiegend sei das Auseinanderbrechen der großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien gewesen. Während erstere intensiv mit Russland kooperierten und eine Beteiligung am Irakkrieg strikt ablehnten, stellte sich Großbritannien an die Seite der USA. Bushs Rede über die „Achse des Bösen“ vom Frühjahr 2002 habe den Beginn der Spaltung markiert. Er unterstrich dort das Recht der USA, bei der nationalen Verteidigung gegebenenfalls unilateral, präemptiv militärisch gegen so genannte Schurkenstaaten vorzugehen und erlaubte damit erste Einblicke in die „Bush-Doktrin“, die neue außenpolitische Stoßrichtung der USA. EU-interne Differenzen über die Einschätzung der vom Irak ausgehenden Bedrohung und die zur Bekämpfung angebrachte Herangehensweise wurden deutlich. Viele Regierungen befürworteten ein militärisches Vorgehen gegen den Irak unter US-Führung, notfalls ohne UN-Mandat. Frankreich, Deutschland und Russland bezogen Stellung gegen einen Krieg und setzten sich für eine Verschärfung der UN-Waffeninspektionen ein.

Dieses völlige Scheitern der europäischen Außenpolitik zeige klar die Grenzen der GASP: eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik gegen die USA sei nicht möglich und die Zusammenarbeit des Führungsdreiecks Großbritannien, Frankreich, Deutschland sei grundlegend für eine handlungsfähige Außenpolitik. Jede Krise berge naturgemäß jedoch das Potenzial zum Neubeginn und so hätten die Akteure Konsequenzen aus der Krise gezogen.

Im April 2003 kam das Führungsdreieck informell zusammen und beschloss die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), die die Bedrohungen für Europa und Aspekte eines *gemeinsamen* Vorgehens identifiziert.

Welche globale Rolle sieht die ESS – unter Eindruck der Erfahrungen mit der Irakkrise – für die Union vor? Übergreifend schreibe die Strategie das Selbstverständnis der Europäer als (insbesondere von den USA) unabhängiger weltpolitischer Akteur fest. Es zeige sich jedoch eine gewisse Ambivalenz bei den in der ESS aufgeführten Zielen und Instrumenten. Einerseits unterstreiche man gerade unter Eindruck der Irakkrise die Wichtigkeit der transnationalen Beziehungen. Andererseits lasse sich zwischen den Zeilen eine Konkurrenz zu den Amerikanern herauslesen. So würden Begriffe wie präventiver Multilateralismus Bushs präemptiven Unilateralismus gegenübergestellt. Das Konzept einer in effektivem Multilateralismus begründeten Weltordnung gelte als Antwort auf die „Bush-Doktrin“. Kernstück des effektiven Multilateralismus ist die Stärkung der multipolaren, regionalen Organisation der Welt auf der Basis der auf dem Völkerrecht beruhenden Kooperation der regionalen Mächte. Ob die Europäer jedoch wirklich so multilateral und präventiv agieren, wurde von einigen Seiten bezweifelt. Deutschlands kompromisslose Haltung in der Irakkrise hätte beispielsweise nicht im Geringsten auf multilateralen Verhandlungen beruht.

Inkohärenzen in der europäischen Grundrechte- und Menschenrechtspolitik

Eine glaubwürdige globale Förderung der Grund- und Menschenrechte setzt zunächst den Schutz dieser innerhalb der Union voraus. Wie ist es um den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union bestellt? Der Schutz der Grundrechte sei eine der wichtigsten Legitimationsvoraussetzungen der Union. Sie trage nicht nur Verantwortung als Schutzmacht des Binnenmarktes, sondern auch als Hüterin der Grundrechte. Häufig jedoch stünden Grund-

rechte und die Grundfreiheiten wie die Warenverkehrsfreiheit in einem Spannungsverhältnis. Im Konfliktfall müssten beide mittels praktischer Konkordanz, also im Weg des Ausgleichs, miteinander in Einklang gebracht werden. Zwei Arten der konkreten Entwicklung von gemeinschaftlichen Grundrechtstandards wurden beleuchtet: Die sekundärrechtlich-sektorale Grundrechtskonstitutionalisierung gründet auf der Regulierung des Grundrechtsschutzes durch EU-Sekundärrecht („Grundrechtsrichtlinien“ wie die Datenschutzrichtlinie 95/46). Hierbei zeichne sich zwischen den gerichtlichen Instanzen eine Arbeitsteilung auf zwei Ebenen ab, in der der Europäische Gerichtshof (EuGH) beispielsweise im Rahmen von Vorabentscheidungen die Abwägung der mitgliedstaatlichen Gerichte vorstrukturiert. Bei der richterrechtlich-strukturellen Grundrechtskonstitutionalisierung beruhen Entscheidungen des EuGH hingegen nicht auf konkreten sekundärrechtlichen Grundlagen. Insgesamt stärke die neue Rechtsprechung des EuGH die Glaubwürdigkeit der Union nach innen und außen, da sie den Grundrechtsschutz nicht hintanstelle, sondern das Gleichgewicht zwischen diesem und der Gewährleistung der Binnenfreiheiten suche.

Wie fördert die Union nun diese nach innen geschützten Grund- und Menschenrechte in den Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten? In diesem Zusammenhang wurde vor allem das Fehlen einer kohärenten europäischen Menschenrechtspolitik hervorgehoben. Menschenrechtsaspekte seien über die Säulen der Europäischen Union verteilt und unterlägen damit unterschiedlichen Verfahren und Interessen, die in uneinheitliche Standards mündeten. Es sei ausdrückliches Ziel der GASP, die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Divergierende außenpolitische Interessen der Mitgliedstaaten und die mangelnde Kohärenz bedingt durch rotierende Ratspräsidentschaften machten dies zu einem schwierigen Unterfangen. Deshalb fordere insbesondere das Europäische Parlament einen interinstitutionellen Verhaltenskodex

für die Außenbeziehungen der Union im Bereich der Menschenrechte mit der Hoffnung, dieser fördere eine größere Verantwortlichkeit der Kommission und des Rates. Als weltweit größter Erbringer von Entwicklungshilfe kann die Europäische Union auch über die Entwicklungspolitik effektiv Menschenrechtspolitik betreiben. Konkret können in diesem Politikfeld Maßnahmen in drei Bereichen ergriffen werden: internationale Abkommen, Einzelmaßnahmen, und Handelspolitik. Internationale Abkommen mit Drittstaaten beinhalten seit den Neunzigerjahren Konditionalitätsklauseln, die einerseits positive Anreize für den Menschenrechtsschutz schaffen, andererseits Sanktionen im Falle von Verletzungen vorsehen. Beispielsweise würden so genannte Nichterfüllungs-Klauseln eingefügt, die zur Suspendierung der Abkommen führten, wenn der Drittstaat gegen Menschenrechte verstoße. Einzelmaßnahmen können zum Beispiel finanzielle Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen sein, die den Schutz der Menschenrechte fördern. Innerhalb der Grenzen des WTO-Rechts kann Menschenrechtspolitik auch über Zollvergünstigungen für Entwicklungsländer in der Handelspolitik stattfinden. Letztendlich sollte auch die im Vorfeld eines EU-Beitritts angewandte Menschenrechtskonditionalität nicht übersehen werden. Die Erfüllung der „Kopenhagener Beitrittskriterien“ ist vielleicht sogar die wirkungsvollste Weise, in Drittstaaten Grundrechte zu fördern. Insgesamt überwiegt der Eindruck einer stark fragmentierten, unkoordinierten, teils inkonsequent betriebenen und nur bedingt wirksamen EU-Menschenrechtspolitik.

Probleme der inneren und äußeren Gewährleistung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Innerhalb der Europäischen Union könne der Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch die Rechtsschutzverfahren vor dem EuGH gewährleistet werden. Bei allen Ländern, die der Union beitreten möchten, müsse die kompromisslose Anwendung dieser Prin-

zipien vor einem Beitritt sichergestellt werden. Zu diesem Zweck einigte sich die Union im Jahr 1993 auf die oben erwähnten „Kopenhagener Beitrittskriterien“. Insbesondere bei der kürzlich stattgefundenen Aufnahme von acht post-autoritären Ländern war die Gewährleistung demokratischer Strukturen in diesen Ländern von zentraler Bedeutung. Im Nachhinein sei jedoch festzustellen, dass die Ansprüche der Kommission an die Erfüllung der politischen Kriterien sehr niedrig gewesen seien. Entgegen der Praxis der Kommission zeichne sich eine demokratische Staatsordnung durch mehr als einigermaßen funktionierende Legislativ- und Exekutivorgane aus und Rechtsstaatlichkeit ließe sich nicht auf eine leidlich unabhängige Judikative reduzieren. Die hochgesteckten Ziele der Heranführungsstrategie der Kommission zur Festigung der demokratischen Strukturen in den Beitrittsländern seien in der Praxis nicht immer erreicht worden. Zeugnis dessen seien etwa die fortwährenden Probleme in einigen neuen Mitgliedstaaten beim Schutz der Grund- und Menschenrechte. Bedenkt man insgesamt jedoch, dass der Beitritt der noch im Jahr 1990 autoritären Regime sehr rasch erfolgte, seien diese Kritikpunkte etwas zu relativieren.

Durch eine aktive Politik der globalen Werteförderung fördere die Union demokratische und rechtsstaatliche Strukturen auch außerhalb ihres Territoriums in Drittstaaten. Dies geschieht auf drei verschiedenen Ebenen: das politische Regime und die Bereiche Wohlfahrt und Sicherheit. Positive Instrumente, die diesen Ebenen jeweils entsprechen, sind unter anderem ein institutionalisierter politischer Dialog, Investitionen oder Friedensmissionen. Aber auch Instrumente mit negativen Anreizen für das Drittland, wie diplomatische Isolation, wirtschaftliche Sanktionen oder militärische Interventionen, könnten Staaten dazu drängen, von europäischer Seite geforderte Werte umzusetzen. Worin liegt die Varianz in der Wahl des Instrumentariums zur Werteförderung je nach Drittstaat begründet? Zu dieser Frage wurden einige höchst interessante Thesen entwickelt. Zum Beispiel könne ange-

nommen werden, dass je mehr bilaterale Beziehungen zwischen einem oder mehreren EU-Staaten und einem Drittstaat bestünden, desto niedriger die Handlungsmöglichkeiten der Union sei. Von europäischer Seite werde auf negative Instrumente eher verzichtet. In solchen Fällen seien wirtschaftliche Interessen oft bedeutender als die Demokratieförderung. Des Weiteren wurde die äußere kritische These formuliert, dass die Union bei politisch instabilen Ländern nur positive (harmlose) Instrumente einsetze und auf keinen Fall Reformprozesse von unten unterstütze, die die Stabilität des Landes gefährden könnten. In solchen Fällen kooperiere die Union mit undemokratischen politischen Eliten und fördere Stabilität auf Kosten der Demokratie. Insbesondere diese Fälle – es finden sich etliche Beispiele im Mittelmeerraum – rufen die größte Kritik an Werteförderungspolitik der Europäischen Union hervor.

Fazit

Eines wurde in allen Beiträgen deutlich: eine starke globale Rolle der Europäischen Union scheiterte bisher vor allem an der Inkohärenz der Außenbeziehungen. Die Streuung der Außenbeziehungen über die Säulen der Europäischen Union und die damit einhergehende

Fragmentierung der Zuständigkeiten, Verfahren und Organe macht ein koordiniertes und an politikfeldübergreifenden Zielen orientiertes Handeln der Union schwierig. Wurde ihr in den wirtschaftlichen Aspekten der EU-Außenbeziehungen noch ein recht positives Zeugnis ausgestellt, fällt das Bild in den politischen Bereichen kritischer aus. Gerade bei der säulenübergreifenden europäischen Menschenrechtspolitik verhindern die strukturellen Probleme bisher die Etablierung einheitlicher Standards. Hinzu kommt ein Mangel an politischem Willen. Seit jeher wird dies am Beispiel der GASP deutlich, zeigt sich aber auch in der Werteförderungspolitik. Zu oft noch treten europäische politische Ziele wie die globale Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hinter nationalen wirtschaftlichen und politischen Interessen zurück. Die strukturelle Bündelung der Außenbeziehungen im Verfassungsvertrag birgt zumindest begrenzt neue Handlungsmöglichkeiten, die es nach der Ratifizierung im Sinne der Schaffung von Kohärenz zu nutzen gilt.

Die Ergebnisse dieser Konferenz werden in Kürze ausführlich in der Schriftenreihe des AEI beim Nomos Verlag veröffentlicht.