

*Mathias Jopp, Peter Schlotter* (Hg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, herausgegeben vom IEP und der HSFK, Baden-Baden: Nomos-Verlag (Europäische Schriften 86), 2007, 397 S., ISBN 978-3-8329-2910-7, 49€.

Rezensent: Bernhard Stahl

Dem Leser des Auslandsteils einer anspruchsvollen Tageszeitung drängen sich vor allem zwei Eindrücke auf: Die EU-Außenpolitik scheint omnipräsent zu sein – kaum ein internationaler Konflikt, kaum ein internationales Treffen, ohne dass die EU zumindest Erwähnung findet. Allerdings – so oft der zweite Eindruck – der Erfolg ihrer Aktionen erscheint bescheiden. Diese beiden Eindrücke bilden den Ausgangspunkt des von *Mathias Jopp* (IEP) und *Peter Schlotter* (HSFK, Universität Heidelberg) herausgegebenen Sammelbandes, der aus einem DFG-finanzierten Projekt hervorgegangen ist. Die Herausgeber fragen nach der EU-Akteursqualität (10) und wollen herausfinden, „ob es sich bei der EU um einen außenpolitischen Akteur handelt, der eine kohärente Politik betreibt“ (23). Zur Beantwortung dieser Frage haben sie eine Dreiteilung der Studien vorgenommen: In einem rahmenden Einleitungs- und Schlussteil legen Jopp und Schlotter die theoretischen Grundlagen bzw. bilanzieren die Erträge. In einem zweiten Kapitel („Außenpolitisches Regieren“) stellt *Elfriede Regelsberger* die vertraglichen Bestimmungen der EU-Außenpolitik vor und beleuchtet in einem zweiten eigenständigen Beitrag, inwieweit dieses primärrechtliche Regelwerk auch praktisch zur Anwendung kommt. Dieses Kapitel beschließt *Matthias Dembinski*, indem er dem Einfluss von Netzwerken auf die EU-Außenpolitik nachspürt. Der dritte Teil umfasst acht umfangreiche empirische Studien zu den ESVP-Operationen auf dem Balkan und im Kongo (*Sammi Sandawi*), den Reaktionen auf den 11. September (*Jan Reckmann*), der Russlandpolitik (*Holger Moroff*), dem Stabilitätspakt (*Annegret Bendiek*), der Türkei- (*Matthias Dembinski*) und der Mittelmeerpolitik (*Peter Schlotter*), sowie der EU-Außenpolitik gegenüber Mazedonien (*Alexander Reichwein/Peter Schlotter*) und dem Kongo (*Alexandra Krause/Peter Schlotter*). Im Abschlussteil werden die umfangreichen Ergebnisse vorgestellt und kontextualisiert. Je langfristiger und operativer die EU-Außenpolitik – so ein Ergebnis – desto größer die Akteursqualität (381). In Bezug auf den Erklärungsbeitrag schätzen die Herausgeber den Liberalen Intergouvernementalismus eher als unbedeutend ein, während neo-institutionalistische Theorien (382) und konstruktivistische Ansätze besser beurteilt werden (391).

Der Band füllt zweifellos eine schmerzliche Lücke in der Literatur zur EU-Außenpolitik im deutschen Sprachraum, was bereits einen großen Eigenwert darstellt. Denn während in den

letzten Jahren eine Vielzahl von Publikationen zur EU-Außenpolitik in englischer Sprache erschienen ist – vor allem von britischen und skandinavischen Autoren –, sind hierzulande Übersichtsbeiträge und Sammelbände Mangelware. Zur inhaltlichen Beurteilung des Bandes werde ich auf drei Aspekte etwas näher eingehen: den Erklärungsumfang bzw. die Fallstudienauswahl (a), den empirischen Ertrag (b) sowie den Erklärungsanspruch (c).

Ad a. Der Titel des Buches suggeriert zunächst, dass die Rolle der EU umfassend in ihren weltweiten Beziehungen untersucht wird. Doch der Blick auf die Fallstudien – Auswahlkriterien sind „exemplarischer Charakter“ und „politische Relevanz“ (25) – macht deutlich, dass essenzielle Teilbereiche der EU-Außenpolitik fehlen. In funktionaler Hinsicht sind dies vor allem Umwelt, Entwicklung, Menschenrechte und Außenhandel, geografisch werden Osteuropa, der Nahe Osten, Asien und Amerika vermisst und auch das interinstitutionelle Außenhandeln der EU (UNO, OSZE, WTO, AU, Mercosur, ASEAN, IWF) findet keine Berücksichtigung. Die selektive Auswahl der Fallstudien beeinträchtigt die Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen insoweit, als dass der Ausschluss vergemeinschafteter Politikfelder die Kommission systematisch schwächer und den Rat und die Mitgliedstaaten stärker erscheinen lässt. Sicherlich ist hier einzuräumen, dass sich ein Sammelband beschränken muss: Der Erklärungsumfang des Bandes zielt faktisch auf die EU als sicherheitspolitischer Akteur mit einem Schwerpunkt auf Südosteuropa. Doch auch, wenn man zugesteht, dass der Fokus der Beiträge auf der sicherheitspolitischen Rolle der EU liegt, fällt ein Defizit auf: So werden die Beziehungen zum mit Abstand wichtigsten sicherheitspolitischen Akteur, den USA, nur in der Fallstudie zur Reaktion auf ‚9/11‘ beleuchtet. Vor dem Hintergrund, dass viele Beobachter die transatlantischen Beziehungen seit 2002 für die krisenbehaftetsten seit dem Zweiten Weltkrieg ansehen, bekommt der Band durch die Aussparung der transatlantischen Verwerfungen im Vorfeld des Irak-Feldzugs eine (unbeabsichtigte) pro-amerikanische Schlagseite.

Ad b. Ungeachtet dieser Lücken bietet der Band Beiträge, die die EU als sicherheitspolitischen Akteur in Europa in seiner ganzen Breite und Vielschichtigkeit zeigen. Der Band schließt sowohl Fälle ein, die gemeinhin zu den ‚Erfolgsgeschichten‘ der EU gezählt werden (Mazedonienkrise 2001, Stabilitätspakt), als auch solche, die als eher problematisch gelten: So lesen sich aus aktueller Sicht die Studien zur Mittelmeerpolitik und zur Mazedonien-Anerkennung als wunderbare Préludes zu Sarkozys Mittelmeerunion und der Blockade einer raschen Mitgliedschaft Mazedoniens durch den Bukarester NATO-Gipfel. Die Zusammenfassung der drei ersten größeren ESVP-Operationen hat einen Eigenwert, die Fallstudienfälle

innerhalb der Beiträge sind treffsicher gewählt (etwa Tschetschenien und Kaliningrad für Russland), die Präsentation der Details ist kenntnisreich und verständlich (z.B. Stabilitätspakt). Die Auswertungen sind stimmig, die Beurteilungen der analytischen Erklärungsbeiträge nachvollziehbar. Die empirischen Beiträge bewegen sich sämtlich auf gleichbleibend hohem Niveau – sehr selten für einen Sammelband – und kombinieren unerlässliche kenntnisreiche Beschreibung und Lesefreundlichkeit mit dem vorgegebenen analytischen Anspruch, was zu einer langen ‚Halbwertszeit‘ der Studien beiträgt und die Anschlussfähigkeit in der Forschung deutlich erhöht.

Ad c. Im Einleitungsteil haben die Autoren in Bezug auf Erklärungsanspruch und Theoriewahl eine a.m.S. überraschende Wahl getroffen: Sie präferieren Integrationstheorien (Liberaler Intergouvernementalismus, Netzwerkansatz, akteurszentrierter Institutionalismus, Neo-Funktionalismus) gegenüber Außenpolitiktheorien. Die außenpolitischen Theoriebezüge erscheinen nur verkürzt und ihre Auswahl bleibt sehr diskutabel. So wird der (Neo-?)Realismus nur auf das Ziel nationaler Einflussmehrung verkürzt, während konstruktivistische Ansätze auf ‚Sozialisierung‘ reduziert werden (22/23). Hier wird die Entwicklung innerhalb der IB der letzten Jahre ignoriert: Weltbilder, Ideen, Identitäten, Securitization, Diskurse und Rollen bleiben außen vor. Dies ist bemerkenswert, denn – entgegen der von den Herausgebern geäußerten Vermutung (17) – konstruktivistische Ansätze i.w.S. stellen in der englischsprachigen Literatur Europas mittlerweile die dominierenden Erklärungen zur EU-Außenpolitik. Implizit rücken die Herausgeber in ihrer Schlussbilanz auch von den Integrationstheorien ab, wenn sie dort einige Begriffe außenpolitischer Provenienz ‚durch die Hintertüre‘ einführen: Zivilmacht (392), power-balancing (385), Europäisierung (385), self-fulfilling prophecy (393), Selbstverständnis der EU (390), road-maps (391), soft power (381). Die Präferenz für Integrationstheorien bringt darüber hinaus mit sich, dass ihr Erklärungsanspruch, der sich naturgemäß auf das Zustandekommen von Integrationsleistungen auf der zweiten Ebene des EU-Mehrebenensystems erstreckt, auf die dritte Ebene (das Außenhandeln) ausgeweitet werden muss. So erscheint bspw. die Bezugnahme auf Scharpfs akteurszentrierten Institutionalismus auf den ersten Blick innovativ, aber trotz der reichhaltigen empirischen Erträge bleibt sie einen greifbaren analytischen Mehrwert in der Schlussbilanz schuldig. Die Frage, ob und inwieweit die EU ein kollektiver Akteur ist, erscheint angesichts der globalen *presence* der EU zu rhetorisch – kein ernstzunehmender Analytiker der EU-Außenpolitik bestreitet dies noch. Eine systematische Auswertung der vorgestellten Kohärenzformen (institutionell, vertikal, horizontal, 11-13) – gerade angesichts der fundierten Vorarbeiten von Regelsberger - hätte hier mehr versprochen. Angesichts der reichhaltigen

empirischen Erträge ist es ein wenig bedauerlich, dass die Schlussbilanz die explizit vorgestellten Akteurseigenschaften und Kohärenzformen gar nicht mehr aufgreift. So verstanden, bleiben die empirischen Arbeiten ‚unterausgewertet‘.

Gleichwohl, die Schwächen der Auswertung werden durch die offensichtlichen Stärken des Bandes mehr als aufgehoben: Studierenden des Grundstudiums sei vor allem die Vorstellung der EU-Akteursqualität empfohlen, für fortgeschrittene Studierende und informierte Interessenten an EU-Außenpolitik ist der Beitrag über die ‚Verfassungspraxis‘ ein Muss und das hohe Niveau der empirischen Studien sollte auch area specialists zu dem Buch greifen lassen. Für zukünftige Sammelbände zur EU-Außenpolitik ist das Buch die erste Referenz, an der sie sich werden messen lassen müssen.