

Mario Telo

Normative Kraft oder lahme Ente?

Die EU ist heute eine gewichtige Stimme im Gefüge der internationalen Politik. Doch welche Rolle sie angesichts sich wandelnder Machtverhältnisse innerhalb Europas und in den internationalen Beziehungen einnimmt und welche Aufgaben ihr in Zeiten der Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise zufallen, darüber muss neu nachgedacht werden.

Mario Telo

(* 1950) ist Präsident des *Institute for European Studies* (IEE) der Freien Universität Brüssel. Im Februar erscheint bei *Routledge: European Union and Global Governance*.

mtelo@ulb.ac.be



Die Europäische Union ist in den internationalen Beziehungen weder normative Kraft noch eine *lame duck*. Vielmehr besitzt sie eine zivile Kraft, die sie über verschiedene wirkungsvolle Mittel auch zur Geltung bringt: Sie ist erste Handelsmacht der Welt, zweite Finanzmacht, erste Macht bei der Entwicklungskooperation und der humanitären Hilfe sowie Zentrum unzähliger Kooperationsabkommen. Das alles kennzeichnet keine internationale Macht nach klassischer Definition, die vor allem auf politisch-militärische Kraft setzt.

Drei Kapitel einer Erfolgsgeschichte

Die EU ist internationaler Akteur. Viel entscheidender ist aber, dass sie allein schon durch ihre bloße Existenz als regionale Organisation der Zusammenarbeit in Frieden, Demokratie und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent – mit Fortschritten seit nun schon mehr als fünfzig Jahren – einen Einfluss auf die *global governance* ausübt. Dies gilt vor allem für ihre Nachbarn im Osten und am Mittelmeer; in zweiter Linie auch für ihre fernen Part-

ner in Afrika, Asien, Nord- und Südamerika.

Diese Vorstellung, dass die Errungenschaften des europäischen Kontinents von internationaler Bedeutung und Implikation sein könnten, ist alt und liegt im politischen europäischen Denken von Dante bis Kant, von Hegel bis zu den Gründervätern der Europäischen Gemeinschaft begründet: Heute, im 21. Jahrhundert, könnte sie sogar ein wenig eurozentrisch erscheinen und ist es wohl auch zum Teil. Zweifellos waren sich Kojève, Delors, Spinelli, Brandt und Habermas in der Idee eines beispielhaften Europa, eines Modells der Aussöhnung ehemaliger Feinde, vor allem zwischen Deutschland und seinen Nachbarn, einig. So wird es auch in anderen Kontinenten wahrgenommen. Tatsächlich aber handelt es sich nicht nur um eine, sondern um drei Errungenschaften Europas, die untereinander verbunden sind: der Frieden, der auf der Erinnerung an die Tragödien der Vergangenheit gründet; die Festigung der Demokratie in jedem der 27 Mitgliedsstaaten – verknüpft mit einem Demokratisierungsdruck auf die Nachbarn, vor allem auf Beitrittskandidaten wie die Türkei und die westlichen Balkanländer –, sowie ein noch nie dagewesener Wohlstand der Mehrheit der Mitgliedsstaaten. Es handelt sich also um drei Kapitel einer Erfolgsgeschichte, die von der ganzen Welt anerkannt wird. Doch reicht das aus?

Der »exemplarische« *bottom-up*-Ansatz für den Beitrag der EU zur globalen *governance* reicht jedoch nicht aus, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

zu bewältigen, denn einerseits werden diese dringlicher, andererseits wächst die europäische Verantwortung. Der Einsatz von Machtpolitik scheint wieder auf den europäischen Kontinent und noch stärker in andere Regionen wie Süd- oder Nordostasien, Zentralafrika etc. zurückzukehren. Dabei geht es nicht nur um den neuen informellen Terrorismus von *Al Quaida* und die endlosen Kriege im Irak und Afghanistan. Wo immer auf dem Planeten sich Tendenzen zu einer Welt der Kooperation anstelle der Konkurrenz und des Kampfes zeigen, da werden sie von einer Logik der *balance of power* erdrückt.

Das bisher Erreichte ist nicht genug

Aus zwei Hauptgründen muss die EU künftig mehr leisten:

Erstens: Seit dem 11. September 2001 wird die internationale Agenda von Sicherheitsfragen beherrscht, die sich vor die zivile Agenda der 90er Jahre gesetzt haben. In diesem schwierigeren Umfeld muss die Europäische Union zum Anbieter von Sicherheit werden und kann nicht nur deren Konsument sein. Nachdem sie die unilaterale Agenda von George W. Bush (dem Noch-Präsidenten der Supermacht des 20. Jahrhunderts), des Krieges gegen den Terrorismus und der Demokratisierung mittels Präventivkrieg, nicht geteilt hat, muss sie nun eigene Antworten auf die Herausforderung des Terrorismus, der *failing states* und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen geben können. Der multilaterale und zivile Ansatz der Europäischen Union des 21. Jahrhunderts muss sich als effizienter und legitimer erweisen, muss die anderen Mächte mit einbinden, von den USA bis zu den Schwellenländern, und die gemeinsame Sicherheit im Sinne einer *umfassenden* Idee von Sicherheit erhöhen. Dies umso mehr, als neue Formen der Machtlogik des 19. Jahrhunderts auf-

tauchen, zum Beispiel in Russland. Die Unangemessenheit einer Zivilmacht in einem militarisierten Umfeld war Gegenstand umfangreicher Literatur, obwohl sich der Erfolg klassischer Militärmächte auch nicht wirklich eingestellt hat. Im Falle der USA von Bush beweisen nun die irakische Krise und die Gegenprobe der gemäßigt positiven Entwicklung der koreanischen Krise sogar das Gegenteil.

Zweitens: Nach 2007/2008 haben sich die Illusionen über eine Globalisierung, die allen zugute kommen soll, und eine deregulierte Marktwirtschaft auch in den Augen ihrer Fürsprecher wie etwa Alan Greenspan definitiv aufgelöst. Es geht nicht nur um eine *globalization malaise*, hervorgerufen durch Delokalisationen, Ungleichgewichte zum Schaden von Entwicklungsländern und Lebensmittelknappheit. Die Situation hat sich *qualitativ* verändert. Die Europäische Union muss nun nachweisen, dass eine Neugründung der Globalisierung auf regulierterer und ausgeglichener Basis möglich und wirksam ist. Dazu muss sie eine neue Form des posthegemonialen *leadership* erfinden. Es geht nicht darum, die Hegemonie der USA durch eine unmögliche Hegemonie der EU zu ersetzen, sondern die USA wie auch die Schwellenländer (China, Indien, Brasilien, etc.) in einen neuen Multilateralismus einzubinden.

An verschiedenen internationalen Schauplätzen droht sich die Wahrnehmung der EU zu verschlechtern. In Südasien zum Beispiel, wo Indien die europäischen Angebote zur zivilen Zusammenarbeit (im Bereich der maritimen und Flugzeugtechnik, des Austausches in Wissenschaft und Forschung, etc.) im Rahmen einer 2004 beschlossenen, aber nicht funktionierenden strategischen Partnerschaft zugunsten eines Atomgeschäfts mit den USA ausschlägt. Noch dominiert die Logik der Machtpolitik die internationalen Beziehungen in Asien und lässt das europäische Angebot schwach erscheinen.

Zudem erweist sich die Politik der guten Nachbarschaft (ENP) weder im Osten (Ukraine, Russland, Weißrussland) noch am Mittelmeer, wo die Ziele zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Wirtschafts- und Handelsentwicklung verfehlt worden sind, als befriedigend. Der israelisch-palästinensische Konflikt überschattet den Barcelona-Prozess, und es ist offen, ob er von der am 14. Juli 2008 in Paris lancierten »Mittelmeerunion« wieder in Gang gesetzt werden kann.

Einflussmöglichkeiten

Gleichwohl wäre es ein Fehler, von einer *lame duck* zu sprechen. Ungeachtet ihrer Grenzen und der institutionellen Krisen von 2005 (zwei negative Referenden und zunächst nur 18 nationale Ratifizierungen des Verfassungsvertrags) und 2008 (negatives Referendum in Irland) konnte doch die EU – und zwar stärker noch als in der Vergangenheit – mit ihrer Politik und ihrem Einfluss verschiedene Dimensionen der Globalisierung in der Zeit nach dem Kalten Krieg gestalten:

Erstens: Zusammen mit den USA ist die EU der einflussreichste Regulierer des Weltmarktes und der wirksamste Verbreiter von *governance*-Standards. Das Gewicht Europas in der Weltregulierung ist bereits erheblich. Dieser Umstand könnte sich jedoch mit dem Zusammenbruch der globalen Finanzwelt gegen die EU wenden.

Zweitens: Bis jetzt jedoch hat die EU besser reagiert als die USA: Nicht nur, dass sich der Euro als zweite Reservewährung der Welt erwiesen hat, er ist auch zu einer Voraussetzung für eine Krisenlösungsstrategie auf verschiedenen Ebenen geworden. Als eine Insel und ein Modell der Stabilität inmitten einer chaotischen Welt konnte die Euro-Zone immerhin das Großbritannien von Gordon Brown in eine konzertierte Anti-Krisen-Politik einbinden, Reuegefühle bei den stolzen Ländern der

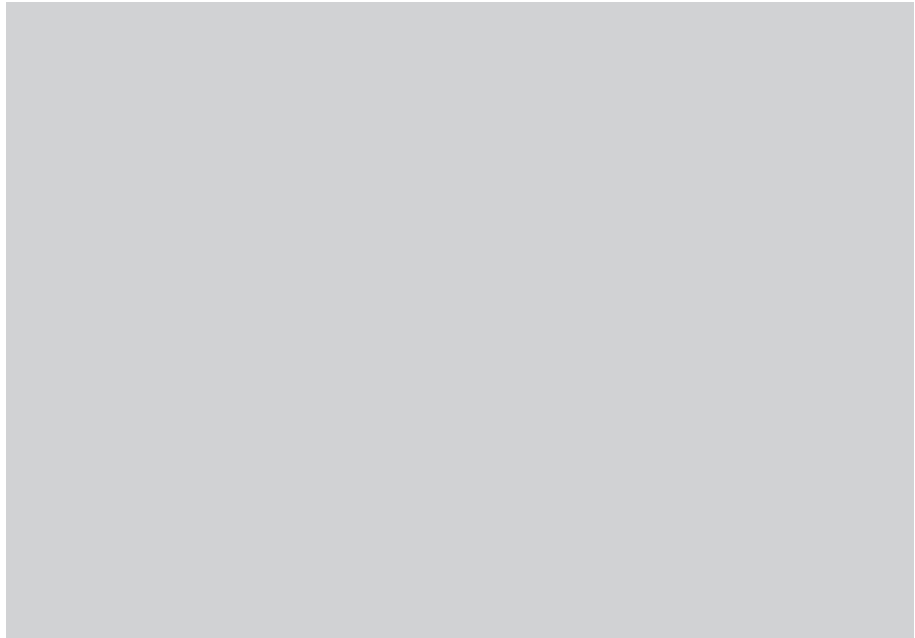
ausgestiegenen Skandinavier hervorrufen und die treibende Kraft beim Treffen der G20 im November 2008 sein.

Drittens ist zwar das Ungleichgewicht zwischen der Wirtschafts-, Handels- und Finanzmacht auf der einen Seite und dem politischen Gewicht auf der anderen weiterhin offensichtlich. Doch das Neue der letzten Jahre ist der exponentielle Anstieg der europäischen Missionen in der Welt, des Engagements der EU, auch aufgrund der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in allen Krisengebieten der Welt. Dafür steht der Erfolg der Friedensmission zwischen Israel und dem Libanon. Sie signalisiert einen kleinen, aber bedeutenden Schritt nach vorn in der politischen autonomen Präsenz der EU im Nahen Osten; auch seitens Israels wird die EU als eine Macht anerkannt, eine Friedensmacht. Kongo, Georgien, Kosovo sind weitere Bekundungen der Bereitschaft einer nicht klassisch militärischen Macht, sich in lokale Krisen einzumischen, wenn auch in den Grenzen ihrer drei »Petersberg-Missionen« (humanitäre, Frieden schaffende und Frieden sichernde Aktionen).

Viertens: Vor allem dank der deutschen Führung wird die EU als Lenker des Kyoto-Prozesses gegen Klimaerwärmung und Umweltverschmutzung anerkannt. Die Gipfel der G8 und der von Bali 2007 haben die europäische Fähigkeit demonstriert, den Multilateralismus unter Einschluss anderer großer Länder wieder in Gang zu setzen.

Erwartungen nicht zu hoch setzen

Zweifellos kann die EU – wenn auch nicht in einem idealistischen sondern realistischen Sinne – als eine zivile Macht definiert werden, die keine klassische politisch-militärische Macht werden kann und will. Die normative Macht in einer neo-»imperialen« Richtung à la Ulrich Beck zu bestimm-



men, wäre eurozentrisch, illusorisch und würde nur Frustrationen und Desillusionen hervorrufen. Europa ist keine postmoderne Insel inmitten einer modernen Welt, ist nicht Venus in einer von Mars beherrschten Welt, wie Robert Kagan formuliert. Ihr Ansatz des sogenannten *sovereignty-pooling*, also des Bündelns von Befugnissen, muss sich sowohl im Innern als vor allem im Äußeren mit dem Verhaftetsein vieler Staaten in ihrer klassisch nationalen Souveränität auseinandersetzen. Der vertiefte europäische Multilateralismus reformiert Schritt für Schritt die Realpolitik und steht mit einer großenteils »nicht-europäischen« Welt in Wechselwirkung. Man sollte daher die Erwartungen an eine idealisierte, postmoderne und alternative EU nicht zu hoch setzen. Die EU muss mit den Befugnissen, die ihr über europäische Verträge von den Staaten übertragen worden sind, sinnvoll umgehen. Die Wahl Obamas in den USA bedeutet einen Zugewinn an Realisierungschancen für diese multilateralen Werte, die 8 Jahre lang nur noch von

der EU vertreten worden sind. Um jedoch eine gleichberechtigte Partnerschaft mit den USA und den asiatischen Riesen zu garantieren, muss der Prozess der nationalen Ratifizierung des Lissabon-Vertrages von 2007 abgeschlossen werden, der die Schlüssigkeit und Sichtbarkeit des internationalen Agierens der EU verbessern wird.

Die deutsche Sozialdemokratie unter Willy Brandt hat frühzeitig erkannt, dass ihr Schicksal mit dem einer politischen Einheit und zivilen Macht eines vereinten Europa verknüpft ist, seit dem »Irseer Entwurf« von 1986, der zum Grundsatzprogramm von Berlin 1989 werden sollte. 2007 wurde es im Hamburger Programm an die neue Sicherheitslage in einer instabilen Welt der Zeit nach dem Kalten Krieg angepasst sowie die Antwort auf die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise bereits vorweggenommen. Beides sind die neuen äußeren Herausforderungen der europäischen Zivilmacht.

(Aus dem Italienischen von Rüdiger Hentschel.)