

Niemann, A. & Junne, G. (2011)  
“Normative Macht Europa?”

in: Simonis, G. und Elbers, H. (eds), *Externe EU Governance*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 103-131

This is a preliminary version of the chapter, which has been finally published in Simonis, G. und Elbers, H. (eds) (2011), *Externe EU Governance*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

# **Europa als normative Macht?**

ARNE NIEMANN und GERD JUNNE

*Universiteit van Amsterdam*

## **Einleitung**

Über einige Jahrzehnte beschränkte sich die Literatur zur EU-Außenpolitik hauptsächlich auf Fragen zur Existenz einer Außenpolitik auf Europäischer Ebene, zum Ausmaß der Akteursschaft der EU in der internationalen Politik, oder zur Rolle Europas als Zivilmacht. Seit einigen Jahren geht die Forschung über diese weitgehend gesättigten Debatten hinaus. Eine wichtige neuere Diskussion ist die zur EU als normative Macht. Das Konzept der „normativen Macht Europa“ hat in der Europaforschung seit 2002 stark an Bedeutung zugenommen. Allerdings hat dies in der deutschsprachigen Literatur kaum Berücksichtigung gefunden. Darüber hinaus ist die Frage der normativen Macht, die sich besonders in der anfänglichen Debatte auf theoretische und konzeptionelle Aspekte beschränkte, bisher auf empirischer Ebene noch nicht ausreichend untersucht worden. Außerdem ist die Debatte bisher noch nicht ausreichend kritisch reflektiert worden. An diesen Punkten setzen wir an. Dabei berücksichtigen wir auch die Erkenntnisse und Ergebnisse, die im Zuge der Betreuung von Master-Abschlussarbeiten an der Universiteit van Amsterdam zu diesem Thema erarbeitet wurden.

Unser Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im ersten Teil skizzieren wir wichtige Debatten zur Rolle der EU in der internationalen Politik und gehen dabei besonders auf die Konzepte der Zivilmacht und (vor allem) der normativen Macht ein. Der zweite Teil nimmt einen wichtigen Kritikpunkt aus der Literatur auf, nämlich, dass es dem „normative power Europe“-Konzept an Kriterien und Standards für die empirische Untersuchung mangelt. Wir zeigen in diesem Abschnitt einige Ansätze zur Operationalisierung des Konzeptes. Im dritten Teil gehen wir über das Konzept der normativen Macht hinaus und skizzieren kurz einige andere Idealtypen. Der vierte Teil zeigt (erste) empirische Befunde hinsichtlich der EU als normative Macht aus zwei von uns zu diesem Themengebiet betreuten Master-Arbeiten. Im fünften und letzten Teil reflektieren und hinterfragen wir die gegenwärtige Diskussion der EU als normative Macht kritisch.

## **1. Wichtige Debatten zur Rolle Europas/der EU in der internationalen Politik**

### *Zivilmacht Europa*

Seit den 1970er Jahren beschäftigt sich die Europaforschung explizit mit der Rolle der EU in der internationalen Politik. Dies geht zeitlich einher mit der verstärkten Koordinierung der außenpolitischen Positionen der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ seit 1970. Die Debatte wurde entscheidend geprägt durch das Konzept der „Zivilmacht Europa“ (Duchêne 1972). Duchêne betonte, dass Europa nicht wirkungsvoll als Militärmacht agieren könne. In einer Welt die durch eine nukleare Pattsituation zweier Supermächte gekennzeichnet sei, würde militärische Macht letztlich entwertet werden und Raum entstehen für zivilere Formen von Einflussnahme. In einer zunehmend interdependenten Welt könne Europa andere Stärken ausspielen, besonders seine Wirtschaftskraft. Für Duchêne habe die EG, als „zivile“ Staatengruppe mit hoher ökonomischer und geringer militärischer Macht, ein Interesse internationale Probleme im Sinne einer gemeinsamen Verantwortlichkeit zu befrieden und die Verregelung der internationalen Politik voranzutreiben.

Duchênes Überlegungen zur Zivilmacht Europa wurden nicht kritiklos aufgenommen. Hedley Bull (1982) bezeichnete das Konzept als Widerspruch in sich. Militärische Macht sei noch stets von höchster Bedeutung. Ökonomische Ressourcen stellen nur dann Einflussmöglichkeiten (für auf militärischem Gebiet schwache Staaten) dar, wenn die bedeutenden Militärmächte sich dazu entscheiden, auf die Anwendung militärischer Gewalt zu verzichten. Bull empfiehlt den westeuropäischen Staaten, am besten mit Rückenstärkung der EG, auf eine größere Unabhängigkeit in Punkto Sicherheit und Verteidigung hinzuarbeiten (Bull 1982: 151ff). Während der 1980er Jahre wurde Bulls Urteil – im Zuge der (Wieder-)Erstarkung „realistischer“ und „intergouvernementalistischer“ Ansätze in der Europaforschung – weitgehend ohne substantielle kritische Reflektion angenommen (vgl. Orbie 2006: 124).

Jedoch verlor die Idee der Zivilmacht Europa nie grundlegend an Bedeutung; und seit den 1990er Jahren wurde das Konzept wieder verstärkt aufgegriffen als mögliche Charakterisierung der Entwicklung einer „Europäischen“ Außenpolitik (Hill 1990), oder auch als Bezugs- und Rückkoppelungspunkt im Zuge der voranschreitenden „Militarisierung“ der EU (Stavridis 2001, K. Smith 2004). Orbie

(2006: 123f) argumentiert, dass der anhaltende Einfluss von Duchênes Idee der Zivilmacht Europa sich, zumindest teilweise, auf der Vagheit des Konzeptes gründet, denn es gibt sowohl Wissenschaftlern als auch Entscheidungsträgern (Spiel-)Raum für verschiedene Interpretationen.

Die mangelnde Spezifizierung und Systematisierung von Duchênes Zivilmacht-Konzept (vgl. Zielonka 1998: 226; Whitman 1998: 11) wurde später von einigen Autoren behoben. Hanns Maull (1990) definiert „Zivilmacht“ in seinen Beiträgen zu Deutschland und Japan genauer und zwar mit folgenden Attributen: (a) die Akzeptanz der Notwendigkeit von Kooperation mit Anderen im Verfolgen internationaler Ziele; (b) die Konzentration auf nicht militärische, hauptsächlich wirtschaftliche, Mittel zur Erreichung nationaler Ziele; (c) die Bereitwilligkeit supranationale Strukturen zu entwickeln zur Handhabung wichtiger internationaler Sachverhalte und Streitfragen. Karen Smith (2004: 2ff) plädiert hingegen für eine noch genauere Definition. Sie betont, dass Duchêne und Maull jeweils nur zwei von vier entscheidenden Elementen für eine umfassende Definition von Zivilmacht in Betracht ziehen: zivile Mittel und zivile Ziele. Gemäß Smith umfasst das Zivilmächts-Konzept folgende Attribute: (a) zivile (nicht-militärische, sondern z.B. wirtschaftliche) Mittel; (b) zivile Ziele (wie z. B. internationale Kooperation oder die Stärkung des Völkerrechts; (c) (zivile) Art die Mittel zu gebrauchen (d.h. durch Einsatz von „soft power“: Anziehung und Überzeugung); (d) demokratischer Kontrolle des außenpolitischen Prozesses.

Ein Großteil der jüngeren Debatte zur „Zivilmacht Europa“ beschäftigt sich mit der Frage, ob eine „Militarisierung“ der EU und die sich entwickelnde ESVP das Konzept der „Zivilmacht Europa“-Konzept untergraben oder stärken. Hier sind die Fronten geteilt. Eine erste Gruppe von Autoren konzentriert sich in der Bewertung dieser Frage in erster Linie auf (zivile) Ziele. Sie folgen dabei dem Beispiel Maulls, der am Zivilmacht-Konzept bezüglich Deutschland auch nach der Teilnahme an der Bombardierung Serbiens 1999, die nicht durch ein UN-Sicherheitsratsmandat abgesichert war, mit Verweis auf Deutschlands zivile Absichten und Ziele festhält (vgl. Maull 2000). So sieht Stavridis (2001) z. B. keine Probleme militärische Mittel in das „Zivilmacht Europa“-Konzept einzubetten. Im Gegenteil, für ihn sind Militärkapazitäten notwendig, um zivile Werte aufrechtzuerhalten. So ähnlich argumentiert auch Larson. Für ihn transformiere eine eigene Militärkapazität die EU von einer Zivilmacht aus Mangel an Alternativen, die aus einer Notwendigkeit eine Tugend macht, zu einer geplanten, bzw. gewollt konstruierten Zivilmacht (vgl.

Larson 2002: 292). Darüber hinaus wurde auch darauf hingewiesen, dass Duchêne selbst nicht gegen eine Integration der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik auf Europäischer Ebene war, sondern diese als notwendiges Übel erachtete, um die Ost-West-Kooperation zu forcieren (vgl. Hill 1990).

Auf der anderen Seite finden sich eine Reihe von Forschern, welche die „Zivilmacht-Europa“-Idee durch die voranschreitende sicherheits- und verteidigungspolitische Integration auf EU-Ebene unterminiert sehen. Karen Smith (2004) befürchtet zum Beispiel, dass die EU durch die Erlangung von militärischen Ressourcen ihren „komparativen Vorteil“ (bzw. ihre Nischenstellung) in der Weltpolitik verlieren könne. Ähnlich argumentiert auch Zielonka (1998: 195f, 226f), dass eine Militarisierung der EU das klare Profil einer zivilen internationalen Identität schwächen würde. Auch Moravcsik (2003) glaubt, dass (wahrhaftige) Europäische Zivilmacht ein effektives und glaubhaftes Instrument moderner Staats- bzw. Regierungskunst sein könne und dass die EU ohne substantielle (eigene) militärische Kapazitäten wahrscheinlich öfter Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen könne.

K. Smith (2004: 10ff) führt auch an, dass eine Herausnahme von „zivilen Mitteln“ aus der Zivilmachtdefinition zu einer problematischen Konzeptausdehnung führen würde (wodurch alle Mittel und Maßnahmen unter Hinweis auf zivile Ziele gerechtfertigt werden könnten). Wir plädieren dafür, das Zivilmacht-Konzept nicht zu überfrachten und als Idealtyp, wie durch Smith definiert, bestehen zu lassen. Die Einbettung militärischer Mittel in zivile Strategien und Ziele sollte davon semantisch/konzeptionell getrennt bleiben. Hier bietet sich der Begriff der „zivilisierenden Macht“ („civilising power“) an (Hyde-Price 2004: 4; Maull 2006). Dieser lässt – neben nicht-zivilen Mitteln – auch Arten der Mittelanwendung zu die über „soft power“ hinausgehen. K. Smith (2004) führt darüber hinaus als Idealtyp noch die „Militärmacht“ auf, einen Begriff den sie in den vier von ihr gewählten (und oben beschriebenen) Kriterien gegenteilig zum Zivilmacht-Konzept besetzt. Zusammenfassend lassen sich die verschiedenen Begrifflichkeiten wie folgt darstellen:

Zivilmacht ←-----→ Zivilisierende Macht ←-----→ Militärmacht

Zivile Mittel	Zivile und/oder militärische Mittel	überwiegend mil.
MittelZivile Ziele	Zivile Ziele	Militärische
ZieleSoft power	Soft power und hard power	Hard

powerDemokr. Kontrolle      Demokratische Kontrolle      Keine      demokr.  
Kontrolle

Quelle: Die Autoren auf Basis von Smith (2004) und Hyde-Price (2004)

### *Europa / die EU als normative Macht*

Dreißig Jahre nach Aufkommen der Zivilmacht-Idee wurde ein neues, wichtiges Konzept geprägt in der Europaforschung: Europa (bzw. die EU) als „normative Macht“ (Manners 2002). Für Manners ist die Diskussion um Konzepte wie „Zivilmacht“ und „Militärmacht“ bezüglich der außenpolitischen Rolle der EU problematisch, insofern als dass sich die Debatte auf ungesunde Weise darauf konzentrierte, die EU als Staat darzustellen. Hingegen sei das Konzept der normativen Macht ein Versuch die Analyse zu refokussieren, weg von der empirischen Betonung der Institutionen und Politiken der EU, und hin zur Einbeziehung kognitiver und ideeller Prozesse (Manners 2000). Laut Manners war der Fall der Berliner Mauer und die Samtrevolution(en) in Osteuropa nicht so sehr ein Zerfall physischer/empirischer Macht, sondern ein Kollaps von Normen (die kommunistische Ideologie wurde von Entscheidungsträgern und Bürgern in Osteuropa als unhaltbar wahrgenommen). Deshalb lohne sich – auch für ein besseres Verständnis der Rolle der EU in der Weltpolitik – darüber nachzudenken, was solche Revolutionen über die Macht von Normen und Ideen sagen können.

Normative Macht ist für Manners die Fähigkeit zu definieren, was als normal gilt in der Welt (Manners 2002: 236); oder auch die Möglichkeit Standards zu setzen hinsichtlich angemessenem Verhalten, nach dem sich die Erwartungen von Akteuren richten (Bicchi 2006: 287). Manners zufolge habe die EU einen besonderen Anspruch, eine normative Macht darzustellen. Die besondere normative Basis der EU sein u.a. im geschichtlichen Nachkriegskontext, im hybriden (teilweise supranationalen) politischen Gebilde und Regieren sowie in der normativ gewachsenen juristischen Beschaffenheit/Verfasstheit begründet (Manners 2002: 240f). Die (normative) Natur der EU habe eine Veranlagung zu normativem Handeln gelegt. Die EU sei normativ anders als (andere) Staaten und propagiert universelle Normen und Prinzipien in seinen Beziehungen zu Drittstaaten. „Normative power Europe“ bedeute so auch, dass die EU eine Kraft für das Gute (a „force for good“) sei.

Die breite normative Basis der EU habe sich über die letzten 50 Jahre z.B. durch eine Reihe von Verträgen, Erklärungen und Politiken entwickelt. Für Manners (2002: 242f) lassen sich aus der enormen Ansammlung von Gesetzen und Politiken im *acquis communautaire* und *acquis politique* fünf Hauptnormen identifizieren: Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Daneben macht er auch noch vier untergeordnete Normen aus: soziale Solidarität, Nicht- bzw. Antidiskriminierung, nachhaltige Entwicklung und verantwortungsbewußte Regierungsführung („good governance“). Manners Argument lässt sich wie folgt zusammenfassen. Normative Macht habe (a) eine ontologische Qualität, nämlich, dass die EU als Normenveränderer im internationalen System konzeptionalisiert werden könne; (b) eine positivistische Qualität, und zwar dass die EU als Normenveränderer handle; und (c) eine normative Qualität, nämlich dass die EU ihre (bzw. universelle) Normen im internationalen System verbreiten sollte (Manners 2002: 252).

Eine Frage die durch die obigen Ausführungen aufgeworfen wird, ist wie die Konzepte von „Zivilmacht“ und „normativer Macht“ zusammenpassen. Einige Unterschiede werden deutlich: während Zivilmacht direkte physische Macht in Form von wirklichen empirischen Fähigkeiten wertet, kommt es bei normativer Macht auf die Bedeutung kognitiver, ideeller Prozesse an. Darüber hinaus scheint Zivilmacht ein eher status-quo-orientierter Begriff zu sein. Schon Duchêne betonte die Aufrechterhaltung des Europäischen (Staaten-)Systems und die fest(gesetzte) Natur des Nationalstaates (vgl. Manners 2002: 238). Auf der anderen Seite befasst sich „normative power Europe“ deutlich mit Wandel, wie die vorgegangene Darstellung zeigte. Auch wenn Manners natürlich die Verschiedenheit normativer Macht hervorhebt, so gibt es doch einige Überschneidungen. Zum Beispiel scheinen beide Konzepte hauptsächlich „soft power“ zur erfolgreichen Umsetzung Ihrer Ziele vorzusehen (vgl. Haukala 2007). Und während eine Zivilmacht nicht unbedingt hauptsächlich normgeleitet handeln muss, so muss eine normative Macht doch vorwiegend „zivil“ in ihrer Verfasstheit und Handlungsweise sein (vgl. Manners 2006).

Das Konzept der normativen Macht Europa/EU wurde auf verschiedene Weise kritisiert. So merkt Bicchi (2006) zum Beispiel an, dass die EU die Tendenz habe sich selbst zu reproduzieren in ihren Beziehungen mit Drittstaaten. Dabei projiziere die EU ihre internen Lösungsmuster auf externe Sachverhalte. Laut Bicchi basiere die normative Macht der EU nicht auf dem universellen Charakter der Normen, die sie

fördert, wie von Manners dargestellt, sondern treibe die EU ihre eigenen Normen voran, von denen die EU behauptet sie seien universell. Bicchi (2006: 287) wirft der EU damit einen gewissen Eurozentrismus vor. Ähnlich argumentiert auch Sjursen (2006: 235ff; 2007). Insgesamt kritisiert sie die von ihr festgestellten unkritischen und apologetischen Tendenzen in der „normative power Europe“-Literatur. Sjursen bemerkt die Tatsache, dass die Konzeptionalisierung der EU als normative Macht stark der eigenen Beschreibung der EU hinsichtlich ihrer Rolle in der internationalen Politik gleicht, was genug sein sollte um Alarmglocken zum Läuten zu bringen. Das Argument, die EU sei eine normative Macht, rufe Bilder von Europäischen Imperialisten hervor, welche die Welt nach ihren vermeintlich überlegenen Werten zu prägen versuchen. Alternativ enthält es auch Stoff für mögliche Heuchelei, ein Mantel unter dem sich eigene Interessen vorantreiben lassen. Sjursen empfiehlt u.a. mehr systematische empirische Recherche zu diesem Thema, inklusive einer genauere Analyse, ob die EU wirklich normengeleitet, und/oder aus Eigeninteresse handelt.

Hyde-Price (2006) wartet mit einer neo-realistischen Kritik (an der Idee der normativen Macht Europa) auf. Er konstatiert, dass die EU keine wirkliche normative Macht erkennen lasse. In Wahrheit werde die EU durch ihre Mitgliedstaaten als Instrument benutzt, um Europäische Außenpolitik im Sinne der (mächtigsten) Mitgliedstaaten zu gestalten. Hyde-Price zufolge diene die EU als Instrument der kollektiven Hegemonieausübung in seiner Nachbarschaft. Dabei werde den östlichen Nachbarn Normen aufgedrängt bzw. auferlegt. Eine indirekte Infragestellung von „normative power Europe“ stellt der Aufsatz von Nicolaidis und Howse (2002: 769, 788) dar. Die Autoren warnen vor einem „EUtopie“-Effekt. Sie argumentieren, dass die Normen, welche die Europäische Union in seiner auswärtigen Politik projiziert, nicht die EU selbst reflektiert, sondern eine EUtopie. Letztlich müsse die EU sich intern an der Utopie orientieren, die sie extern vertritt. Interne und externe Ziele und Politiken müssen konsistent sein. Dieser Punkt wird von uns später wieder aufgenommen. Schließlich moniert Sjursen (2006: 236), dass es dem Konzept „normative power Europe“ an Präzision mangelt. Es fehle an Kriterien und Standards, die es ermöglichen das Konzept zu untersuchen und bewerten.

## **2. Die EU als normative Macht: Ansätze für eine Operationalisierung**



Nachfolgend möchten wir Sjursens letzten Kritikpunkt aufnehmen. Anstatt die Realität von „normative power Europe“ zu hinterfragen, scheint ein Großteil der Literatur (gerade in der anfänglichen Debatte) seine Existenz als gegeben bzw. erwiesen anzunehmen und sich mehr mit konzeptionellen Fragen zu beschäftigen. In den letzten Jahren gibt es aber auch vermehrt empirische Arbeiten zu diesem Thema (vgl. Lightfoot und Burchell 2005; Storey 2005; Falkner 2006). Allerdings ist zu beobachten, dass hierbei noch größere Fragezeichen hinsichtlich der Operationalisierung des Konzeptes für die empirische Forschung bestehen. Konkret gesagt mangelt es vor allem an einer systematischen Darlegung der wichtigsten Indikatoren für normative power: Woran erkennt man normative Macht? Was gilt bzw. qualifiziert sich als Fall von normativer Macht? Wie kann man diese (zumindest ein Stück weit) messen bzw. messbar machen?

Nachfolgend versuchen wir unsere Ansätze zur Operationalisierung aufzuzeigen. Hierbei stützen wir uns sowohl auf Hinweise aus der Literatur, als auch auf Indikatoren, die im Zuge der Betreuung von Master-Dissertationen an der Universität van Amsterdam zu diesem Thema herausgearbeitet wurde, als auch auf Erkenntnisse aus eigener Forschung. Es lassen sich drei Ebenen unterscheiden, die zur Operationalisierung von „normative power Europe“ wichtig sind:

1. Die Entwicklung von Normen in Drittstaaten: hat die EU wirklich die Fähigkeit zu definieren/prägen, was als normal gilt?
2. Handelt es sich beim Propagieren von Normen um genuines normatives Engagement (und/oder strategisches – bzw. verstecktes – Eigeninteresse)?
3. Handelt die EU inklusiv und reflektiert oder verbreitet sie Normen nach dem „our size fits all“-Prinzip?

*Die Entwicklung von Normen in Drittstaaten: hat die EU wirklich die Fähigkeit zu definieren/prägen, was als normal gilt?*

Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, müssen (mindestens) zwei Fragen beantwortet werden. Erstens, ob es einen Normenwandel hin zu den von der EU propagierten Normen gibt. (Ist dies nicht der Fall, so lässt sich die normative Kraft der EU zumindest bezüglich des Resultates in Frage stellen.) Normenwandel lässt sich (wie so einiges hinsichtlich der hier übergeordneten Forschungsfrage) nur approximieren. Zum Beispiel ist zu untersuchen, inwieweit auf die von der EU untersuchten Normen im politischen und medialen Diskurs Bezug genommen wird und inwieweit diese Normen Teil des dominierenden Diskurses werden. Dass Normen Teil des politischen Diskurses

werden ist allein noch kein Zeichen für Norminternalisierung durch Akteure. Eine Möglichkeit, um einer solchen Verinnerlichung näher auf die Spur zu kommen, ist zu schauen, inwieweit politische Akteure einheitlichen Gebrauch von einer Norm machen. Wenn Normen in unterschiedlichen Kontexten und Foren gleiche Bedeutung haben, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der betreffende Akteur auch wirklich meint, was er oder sie sagt (vgl. Checkel 2001; Risse 2000; Niemann 2004).

Natürlich ist auch zu untersuchen, ob die Gesetze des betreffenden Drittstaates hinsichtlich der relevanten Normen angepasst wurden. Jedoch stellt auch das noch kein ausreichendes Indiz für Normenwandel dar, denn Gesetze könnten angepasst worden sein, nur um gewisse von der EU induzierte Konditionalität zu erfüllen. Daher ist zusätzlich zu hinterfragen, ob die involvierten Entscheidungsträger auch von der Umsetzung dieser Norm(en) überzeugt waren. Hierfür wäre (wiederum) die Übereinstimmung dieser Norm mit Worten und Taten an anderen Stellen und Kontexten aufschlussreich. Indiz für eine (möglicher Weise) tiefergehende Normdiffusion ist, wenn Normen weiteren Einzug in das gesellschaftliche und kulturelle Leben eines Drittstaates erhalten, zum Beispiel durch die Integration dieser Normen in Curricula. Oft kann auch die Bezugnahme bzw. Annahme von Normen über die Eliten eines Landes hinaus als Zeichen für eine weiterreichende Normausbreitung gewertet werden, denn oft geht Normendiffusion im ersten Schritt über die Eliten. Eine Normenausbreitung hin zur breiten Öffentlichkeit lässt sich unter Umständen – d.h. falls solche Daten vorhanden sind – an Meinungsumfragen feststellen.

Eine wichtiger zweiter Schritt zur Beantwortung der Frage, ob die EU wirklich die Fähigkeit hat zu definieren, was normal in der Welt ist, ist zu hinterfragen, ob ein im ersten Schritt festgestellter normativer Wandel im Drittstaat tatsächlich durch die EU verursacht wurde. Alternative Quellen eines Normwandels sind andere, einflussreiche Drittstaaten, wie zum Beispiel die Vereinigten Staaten und Russland, oder internationale Organisationen wie WTO und Weltbank, oder auch das politische System des betreffenden Drittstaates selbst. Wenn es andere relevante Drittstaaten gibt, dann ist zu fragen, inwieweit diese die gleichen Normen wie die EU propagiert haben (bzw, ob es hier Akzentverschiebungen gegeben hat) und wie (nah) ihr Zugang zum Drittstaat war bzw. ist. Falls es in der Normpropagierung Akzentverschiebungen gab, dann ist zu schauen, ob die Normimplementierung eher der Linie der EU oder des anderen Drittstaates gefolgt ist. Weiteren Aufschluss kann auch der politische Diskurs im Drittstaat geben. Diesbezüglich ist zu untersuchen, ob Normen, wenn sie im Diskurs auftauchen, eher im Zusammenhang mit der EU gebracht bzw. genannt werden, oder in

Verbindung mit den USA zum Beispiel. Darüber hinaus sollte das Timing des Normenwandels analysiert werden. Trat ein Normwandel ein, nachdem die EU begann sich dafür zu engagieren, oder bereits davor, in welchem Fall die Europäische Union als Quelle höchstwahrscheinlich weniger relevant ist.<sup>1</sup> Die Rolle der EU als normenverändernde Instanz ließe sich substantivieren, wenn sich zeigen lässt, dass andere Quellen diesbezüglich nicht plausibel sind.

*Handelt es sich beim Propagieren von Normen um genuines normatives Engagement und/oder strategisches (bzw. verstecktes) Eigeninteresse?*

Dieser Punkt ist relevant in Bezug auf das Selbstimage und die Identität der Europäischen Union. Wenn die EU (und ihre Mitgliedstaaten) – bzw. die Vertreter der „normative power Europe“-These – bekunden die EU stelle eine normative Macht dar, die als Kraft für das Gute eintritt, dann sollte die EU auch ein genuin, normativen Akteur sein, d.h. ein Akteur, der normativ handelt aufgrund der Normen und nicht um eine durch Eigeninteresse bestimmte Agenda durchzusetzen. Damit in Verbindung steht die Erkenntnis aus der akademischen Literatur, dass Normen (sofern sie echt verinnerlicht sind) nicht *willentlich* „ausgeübt“ werden, sondern *aus Gewohnheit* (Risse 2000: 6). Dessen ungeachtet ist es sicherlich so, dass die obige Frage keine „entweder, oder“-Frage ist und dass (strategisches Eigen-)Interesse und normative Anliegen/Belange sich keinesfalls ausschließen in der EU-Außenpolitik (vgl. Diez 2005: 624-625). Während Normen und Interessen geneigt sind zusammen/parallel aufzutreten, soll hier dennoch (aus genannten Gründen) ein Stück weit der Grad der Wahrhaftigkeit des normativen Engagements der EU ergründet werden.

Um dieser empirisch schwer umsetzbaren Frage näher zu kommen, schlagen wir eine Reihe von Unterfragen bzw. –Indikatoren vor. Als erstes fragen wir, ob EU- bzw. universelle Normen im Zentrum der Beziehungen zu Dritt- bzw. Partnerländern stehen, oder ob diese Normen in der gemeinsamen Beziehung eher peripher sind. Dies zeigt zu einem gewissen Maße auf, wie wichtig die EU „ihre“ Normen nimmt. Falls Normen nicht im Mittelpunkt stehen, ist ein eigeninteressiertes Handeln wahrscheinlich.

Zweitens sollte gefragt werden, ob die propagierten Normen im Gegensatz zu eigenen Interessen stehen (vgl. Goertz und Diehl 1992). Sollte das der Fall sein, wäre das ein starker/überzeugender Indikator für genuin normgeleitetes Handeln, denn die

---

<sup>1</sup> Allerdings ist dies auch nicht ganz auszuschließen, wenn Normwandel allein über „soft power“ geschieht, denn hier wäre ein offizielles und direktes Propagieren von Normen nicht ausschlaggebend.

lancierten Normen würden dann (politische, wirtschaftliche oder andere) Kosten mit sich bringen. Zum Beispiel sollte geschaut werden, ob die außenpolitische Verfolgung von Normen in Hinblick auf die nationale Politik bzw. Innenpolitik relevant ist und hier wichtige „constituencies“ tangiert sind. Ein Zuwiderhandeln hinsichtlich dieser „constituencies“ würde eher auf ein wirklich normatives Handeln hindeuten. Auch sollte geschaut werden, ob wichtige materielle Interessen für die EU auf dem Spiel stehen. Dies können z.B. Handelsinteressen sein (u.a. hinsichtlich Marktzugängen oder Rohstoffversorgungssicherheit). Würde die EU trotz dieser Interessen (z.B. in den Beziehungen zu China oder Russland) Menschenrechts- oder Demokratiefragen nicht nur rhetorisch in den Vordergrund der Beziehungen stellen, dann würde dies auf ein genuin normatives Handeln hindeuten. Nützlich wäre auch ein Szenario, in welchem die EU auf die Diffusion von Normen setzt obwohl sie eine mächtige Opposition gegen sich sieht. Besonders wenn diese (mächtige) Opposition aus „ungewöhnlichen Verdächtigen“ besteht (z.B. OECD-Staaten) könnte auch die These widerlegt werden, die EU normatives Handeln sei in Wirklichkeit nur versteckter, kultureller Imperialismus (vgl. Sjursen 2006; Manners 2002: 253).

Eine dritte Möglichkeit, um der obigen Frage näher zu kommen, ist zu schauen, in wie weit die EU einheitlich-konsistent spricht (und handelt) und zu welchem Ausmaß doppelte Standards angelegt werden, unter anderem um eigene Interessen zu priorisieren (vgl. Lerch und Schwellnus 2006). Doppelte Standards deuten daraufhin, dass Normen nicht die höchste Entscheidungsgrundlage darstellen. Einheitlichkeit/Konsistenz gilt für verschiedenen Ebenen: (a) Gelten EU-intern die gleichen Standards wie sie auch von Drittstaaten gefordert werden? (b) Legt die EU die gleichen normativen Standards für verschiedene Drittstaaten an? Allerdings können doppelte Standards unter Umständen nicht das Einbußen genuin norm-geleiteten Handels bedeuten, nämlich dann wenn doppelte Standards plausibel gerechtfertigt werden können. Gibt es zum Beispiel konkurrierende (universelle) Normen in bestimmten Situationen, dann muss (wohl oder übel) ein pragmatisches Gleichgewicht (oder eine pragmatische Priorisierung) zwischen diesen Normen gefunden werden. Hinsichtlich der Konsistenz/Einheitlichkeit des Gebrauchs von Normen sollte (wie auch bezüglich der Internalisierung von Normen durch Drittstaaten – wie oben beschrieben) hinterfragt werden, ob Normen durch wichtige EU-Entscheidungsträger in gleicher Weise in unterschiedlichen Kontexten und Foren gebraucht werden. Bei einer wirklichen und festen Verwurzelung einer betreffenden Norm sollten sich verschiedene EU-Entscheidungsträger – und auch verschiedene EU-Institutionen – im Gebrauch der Norm nicht wesentlich unterscheiden. Eine weitere

Methode weiter zu ergründen, ob die EU ihre Normen wirklich auch meint, ist zu untersuchen, ob Worte und Rhetorik mit Taten und Handeln im Einklang stehen (vgl. Tocci 2007: 7).

*Handelt die EU als Kraft für das Gute („force for good“) oder verbreitet sie unreflektiert und unilateral eigenen Normen und Vorstellungen?*

Diese dritte und (hier) letzte Dimension zur Ergründung der Normativität der EU in verschiedener Weise von Bedeutung. Wenn die EU wirklich eine „Kraft für das Gute“ in der Welt darstellt, dann kann sie sich sicher nicht vor (Selbst-)Kritik und Reflektion hinsichtlich der möglichen Auswirkung ihres Handelns verschließen. Die Offenheit für Lernen und Lernprozesse kann so zum Test werden für Tugend (und Integrität) der EU. Bicchi (2006) zufolge ist normative Macht relational, und um normativ gerechtfertigt zu sein, muss sie (die Ansichten von) Drittstaaten in Betracht ziehen. Im Einzelnen lassen sich diesbezüglich aus Bicchis Aufsatz zwei Indikatoren für Normativität ableiten: Inklusivität und Reflexivität.

Bezüglich Inklusivität betont Bicchi (2006: 289), dass der Grad zwischen „jemandem ein Stimme geben“ und „für jemanden zu sprechen“ ein schmaler ist. Ganz allgemein stellt sich die Frage: berücksichtigt die EU-interne Diskussion die Ansichten derer, deren „Normalität“ durch EU-Außenpolitik beeinflusst wird? Konkret bedeutet Inklusivität, dass EU-Entscheidungsträger externen Akteuren (von betroffenen Drittstaaten) eine Rolle im Konsultations- und/oder Entscheidungsprozess geben.

Reflexivität ist die Kapazität (von EU-Entscheidungsträgern) die Politik der EU kritisch zu analysieren und sie ggfs. gemäß der für den betroffenen Drittstaat zu erwartenden (negativen) Auswirkungen anzupassen. Zum Beispiel mache Bicchi zufolge die Regionalismus-Norm der EU nicht in allen Kontexten und Regionen Sinn und sollte deshalb nicht unreflektiert exportiert werden. Während Inklusivität sich um die Involvierung von Nicht-Mitglieder dreht, so geht es bei der (institutionellen) Reflexivität um die Antizipation von Auswirkungen auf Nicht-Mitglieder und ggfs. eine präventive Anpassung der EU-Politik.

Darüber hinaus lässt sich argumentieren, dass Inklusivität und Reflexivität der EU in der Verbreitung (ihrer/universeller) Normen hilft, denn dadurch „verwickelt“ die EU ihre Partnerländer in einen Dialog und trägt zu gegenseitigem Verständnis (und Verständigung) bei, was die Diffusion von Normen zu begünstigen scheint (Risse und Sikkink 1999). Die Gewährleistung von Inklusivität und Reflexivität würde auch die

Zweifel hinsichtlich möglicher eurozentristischer/imperialistischer Tendenzen (unter dem Deckmantel von „normative power Europe“) zumindest teilweise ausräumen.

### **3. Über die EU als „normative Macht“ hinaus: die EU als normativer/sanfter Hegemon?**

Wie „Zivilmacht“ und „Mitärmacht“ so sollte auch das Konzept von „normativer Macht“ als Idealtypus gesehen werden. Nun ist anzunehmen, dass die EU diesen Idealtypus der normativen Macht nur in wenigen Fällen erreicht, nicht zuletzt aufgrund der Anforderungen an dieses Konzept, dass im vorherigen Abschnitt (nicht nur methodologisch, sondern auch empirisch) genauer erläutert wurde. Des Weiteren basiert das Konzept der normativen Macht (idealtypisch) größtenteils auf der passiven Diffusion von Normen durch „soft“ power (cf. Manners 2002: 244-45; Haukkala 2007: 3, 5), sowie implizit auch auf überwiegend symmetrische Verhandlungen bzw. Machtbeziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat (cf. Hettne und Söderbaum: 539; Haukkala 2007). Dies stellt in der Tat hohe Standards an eine Qualifizierung als normative Macht.

In diesem Abschnitt möchten wir über die bisher genannten Idealtypen hinaus gehen und weitere (Ideal-)Typen skizzieren, allerdings solche von denen wir meinen, dass sie aller Voraussicht nach – gemäß unserer Beobachtung der auswärtigen Politik der EU/Europas der letzten Jahre – eine größere Schnittmenge mit der politischen Realität haben (könnten). Als Ausgangsbasis für die Bildung von Idealtypen nehmen wir drei Kriterien:

1. Ausmaß der Normativität der EU gemäß den drei Indikatorengruppen (Fähigkeit Normen zu prägen; genuin normatives Engagement gegenüber strategischem Eigeninteresse; Kraft für das Gute versus der unreflektierten, unilateralen Verbreitung von eigenen Normen).
2. Grad der Symmetrie der Beziehungen bzw. Verhandlungen (von „symmetrisch“, d.h. ausgewogenen Verhältnissen bis „asymmetrisch“, d.h. mit einer klar dominierenden Kraft).
3. Ausmaß des Einsatzes von „soft power“ (Anziehung, Argumentation) zu „hard powers“ (Drohungen, Sanktionen, Gewalt). Denkbar in diesem Spektrum wäre auch die Spezifizierung von „medium“ powers (Agenda-Setting; Anreize).

Ausgehend von diesen Kriterien lassen sich folgende (weitere) Idealtypen entwerfen:

### **Normative Power**

- Große Wichtigkeit von Normen
- Symmetrische Beziehungen
- Überwiegend soft power

### **Realist Power**

- Geringe Bedeutung von Normen; Betonung auf Eigeninteressen
- Asymmetrische Beziehungen
- Überwiegend hard power

### **Sanfter Hegemon**

- Bedeutung von Normen zumindest für Indikator 1 (Fähigkeit Normen zu prägen)
- Asymmetrische Beziehungen
- Überwiegend soft power

### **Normativer Hegemon**

- Wichtigkeit von Normen (zumindest gemäß der Indikatorengruppen 1 und 2)
- Asymmetrische Beziehungen
- Überwiegend hard power

### **Strategischer normativer Hegemon (verkappte/getarnte „realist power“)**

- Strategischer/rhetorischer Gebrauch von Normen (für Eigeninteressen)
- Eher asymmetr. Beziehungen (vielleicht verpackt in symmetrischer Rhetorik)
- Überwiegend hard power

„Realist power“ und gewissermaßen der „strategische normative Hegemon“ stellen das Gegenstück (und Gegenteil) zur normativen Macht dar. Der „sanfte Hegemon“ und der „normative Hegemon“ liegen irgendwo dazwischen. Sicherlich lassen sich noch weitere Typen bilden. Jedoch wäre dies für unsere weitere Argumentation in diesem Beitrag von nur geringem Mehrwert. In einem gemeinschaftlichen (Forschungs-)Projekt, das auf den obigen drei Kriterien und den jeweiligen (hier nur

hinsichtlich Normativität skizzierten) Indikatoren aufbaut, schreibt ein Dutzend unserer Master-Studenten ihre Abschlussarbeiten. In diesem Forschungsrahmen orientieren sich die Studenten weniger entlang der Idealtypen, sondern in erster Linie entlang der Kriterien und Indikatoren, wobei die Forschungsergebnisse letztlich bestimmen, welcher Typ auf einen bestimmten Fall zutrifft.<sup>2</sup>

Ein besonderes Augenmerk an dieser Stelle gilt der EU als (sanfter, normativer oder strategisch-normativer) Hegemon. Unter Hegemonie ist die starke Überlegenheit oder Vorherrschaft eines Staates oder anderen Akteurs zu verstehen. Der Hegemon limitiert die Möglichkeit anderer Akteure eigene Interessen durchzusetzen. In unserem Kontext hat der Hegemon das Monopol Normen (und deren Bedeutung) zu definieren und erschafft damit die Grenzen der Normalität (Haukkala 2007: 7). Hettne und Söderbaum (und andere) argumentieren, dass Hegemonie (oder sogar „Imperialismus“ wie sie es betiteln) nicht auf „hard power“ basieren muss. Im Gegenteil, in der Regel ist Legitimität (Haukkala 2007) gepaart mit Anziehung und anderen Formen der weichen Macht der Schlüssel zu erfolgreicher Hegemonieausübung.

#### **4. Die EU als normativer/sanfter (regionaler) Hegemon: (erste) empirische Befunde**

Dieser Abschnitt zeigt Ergebnisse aus zwei von uns zu diesem erweiterten Themengebiet betreuten Master-Arbeiten. Die Forschungsfrage lautet in beiden Fällen, welche Art von Macht die EU in seinen Beziehungen zum jeweils untersuchten Land darstellt. Bei den beiden Fallstudien handelt es sich um „Bosnien und Herzegowina“ und „Moldawien“.<sup>3</sup> Die Herangehensweise in beiden Fällen ist an Hand der drei Kriterien (Ausmaß der Normativität, Grad der Symmetrie, Ausmaß des Einsatzes von „soft“ und „hard power“) und den darunterliegenden Indikatoren für diese drei Kriterien zu bestimmen, welche Art von Macht die EU in den jeweiligen Beziehungen verkörpert. Wie in einer vorangegangenen Fußnote bereits kurz

---

<sup>2</sup> Natürlich determiniert die Fallauswahl schon ein Stück weit das Ergebnis. Daher bearbeiten die Studenten Fälle aus unterschiedlichen Regionen und Beziehungen zu Drittstaaten mit unterschiedlichem Machtpotenzial.

<sup>3</sup> Der Fall „Bosnien-Herzegowina“ wurde von Pauline Dekhuijzen (2008) bearbeitet und die Fallstudie zu „Moldawien“ wurde von Tessa de Wekker (2008) durchgeführt.



angedeutet, beeinflusst die Fallauswahl natürlich schon ein Stück weit das Ergebnis. Die beiden hier gewählten Fälle liegen hinsichtlich des Grad der Symmetrie ziemlich eindeutig, nämlich zugunsten der EU, was schon von vornherein auf ein eher hegemoniales Verhältnis hindeutet. Allerdings ist unser empirischer Anspruch in diesem Abschnitt auf Europa (und hier besonders auf die unmittelbare Nachbarschaft) beschränkt.<sup>4</sup> Außerdem sei noch gesagt, dass unser Anspruch hier weniger das Aufzeigen von Kausalitäten oder das (harte) Testen eines Modells ist, sondern vielmehr die *Illustration* einiger unserer Argumentationslinien.

### *Grad der Symmetrie*

Wie bereits erwähnt: bezüglich des Grades der Symmetrie der Beziehungen bzw. Verhandlungen sind die beiden Fälle relativ eindeutig. Dies gilt vor allem in Punkto Größe/Bevölkerung und wirtschaftlicher Stärke (wobei hier besonders die einseitige Abhängigkeit der beiden Länder von der EU in der Handelspolitik zu erwähnen ist). Auch die substantielle technische und wirtschaftliche Hilfe der EU für beide Länder erhöht weiter die (Verteilungs- und damit auch die Verhandlungs-)Macht der EU in diesen Beziehungen. Ein generell wichtiger Aspekt/Indikator für das Einschätzen des Symmetriegrades ist das Ausmaß von vorhandenen Alternativen. Gibt es diese, so steigt die Verhandlungsmacht. Der Fall Bosnien und Herzegowina ist diesbezüglich interessant gelagert.

Für Bosnien und Herzegowina gibt es kaum Alternativen zur EU, aufgrund seiner Größe, der Wichtigkeit der EU als Exportmarkt, der sicherheitspolitischen Attraktivität einer EU-Mitgliedschaft und der Tatsache, dass das Land möglicher Weise sonst als eines von wenigen Ländern als Nicht-Mitglied praktisch isoliert sein würde. Allerdings ist eine zukünftige Mitgliedschaft Bosnien und Herzegowinas auch für die EU attraktiv. Natürlich kann die EU in wirtschaftlicher Hinsicht auf das Land verzichten. Jedoch ist die Zementierung von Frieden und Sicherheit im westlichen Balkan ein wichtiges Ziel der EU. Nicht zuletzt aufgrund des Versagens während des Balkankrieges Anfang der 1990er Jahre und des gestiegenen Anspruchs auch sicherheitspolitische Akzente zu setzen (gerade auch in der europäischen Nachbarschaft) ist eine mittelfristige Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas für die

---

<sup>4</sup> Natürlich ließe sich hier mit Russland auch ein anderes Kaliber von Partnerland untersuchen, was auch in einer sich in der Entstehung befindenden Studie gemacht wird.

EU wichtig. Dies soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es eine (relativ eindeutige) Machtimbalance zugunsten der EU gibt, vielleicht ganz gut mit dem Begriff der „asymmetrischen Interdependenz“ erfasst.

### *Inklusivität und Reflexivität*

Die zweite Dimension ist das Ausmaß an Normativität der EU. Hier zuerst die Frage der Inklusivität und Reflexivität von Seiten der EU. In dieser Hinsicht sind die Ergebnisse in einem Fall (Moldawien) gemischt und im anderen Fall (Bosnien und Herzegowina) eher negativ zu bewerten. Im letzteren Fall ist zum Beispiel zu beobachten, dass Bosnien und Herzegowina unter der Dayton-Vereinbarung und den Nachfolge-Konferenzen immer mehr unter den Einfluss der EU geriet. Das Mandat der Hohen Repräsentanten war mit enormen Kompetenzen ausgestattet. Als Lord Paddy Ashdown nicht nur zum Hohen Repräsentanten sondern auch zum „EU Special Representative“ für Bosnien-Herzegowina wurde und den Weg der Heranführung an die EU forcierte kam es zu einer Situation, in der die EU praktische mit sich selbst verhandeln musste (Chandler 2005). Auch die Stationierung der EU-Friedenstruppe EUFOR zur Ablösung der SFOR Nato-Truppen in Bosnien und Herzegowina war größtenteils eine Entscheidung (der EU) von oben herab in der Bosnische Entscheidungsträger kaum eine Stimme hatten. Der Platz am Verhandlungstisch wurde von Bosnischer Seite nicht angenommen, weil man sich mehr als Beobachter denn als Verhandlungspartner wahrgenommen fühlte. Auch entschied die EU später unilateral (d.h. ohne Rücksprache mit Bosnischer Seite) welche anderen (Nicht-EU-Mitglied-)Staaten an der Operation Althea teilnehmen durften.

Der Fall Moldawien ist weniger eindeutig. So hat die EU nach Annahme des Aktionsplans für Moldawien einige Berichte verfasst, (gemeinsame) Tagungen abgehalten und Evaluationen vorgenommen (vgl. z.B. Europäische Kommission 2008a, 2008b, 2008c). Die häufigen (formellen und informellen) Bewertungen zeigen eine gewisse Bereitschaft von EU-Seite über Prozesse und Inhalte nachzudenken. Auch ist die Zusammenarbeit auf verschiedenen Politikebenen gut institutionalisiert und die moldawische Seite hat inzwischen die Scheu abgelegt, sich lebhaft in die Diskussionen und Prozesse einzubringen.

Allerdings lässt sich auch feststellen, dass der Aktionsplan kein wirklich bilaterales Projekt ist, wie von EU-Seite proklamiert. So haben moldawische

Offizielle häufiger beklagt, dass die angeblichen Differenzierungsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) (sehr) begrenzt sind. Auch hat es wenig Möglichkeiten und nur sehr begrenzte Zeit für einen moldawischen Input hinsichtlich des Aktionsplans gegeben (Popescu 2006; Gheorghiu 2005). Nur nach langen und intensiven Bemühungen konnte die moldawische Seite die Aufnahme eines Kapitels zum Transnistrien-Konflikt sicherstellen (Buscaneanu 2006).

Auch ist der Grad der Reflexivität der EU beschränkt. So scheint sich innerhalb der Kommission die Ansicht breit gemacht zu haben, dass Verzögerungen und Mängel bei der Implementierung des Aktionsplans ein Versäumnis Moldawiens darstelle, aber in keinem Fall im Zuschnitt der (EU-)Politik begründet sein könne (z.B. Interview mit V. Navratil). Diese Äußerungen kommen zu einer Zeit, in der die Europäische Nachbarschaftspolitik verstärkt in der Kritik steht. Währenddessen betonte die Kommission wiederholt, dass die ENP keine Schwachpunkte enthalte. Erst kürzlich hat die Kommission zugegeben, dass die erste Generation von Aktionsplänen nicht spezifisch genug formuliert waren. Jetzt, da die ersten Aktionspläne dem Ende ihrer Laufzeit entgegen gehen, wäre ein guter Zeitpunkt, den gesamten Prozess umfassend zu bewerten. Ermutigend sind in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerungen des Rates vom Februar diesen Jahres der zur (weiteren) Reflektion hinsichtlich einer effektiveren und attraktiveren Gestaltung der ENP für ihre Partner aufruft (Rat der Europäischen Union 2008: 1).

#### *Die Fähigkeit Normen in Drittstaaten zu prägen*

Hinsichtlich der Fähigkeit der EU Normen zu prägen lässt sich folgendes sagen. Im Fall Bosnien-Herzegowina wurde vor allem die Norm „Frieden“ untersucht. Hier scheint es eindeutig zu einem „friedlichen“ Normenwandel gekommen sein, der sich nicht nur der Gesetzgebung ablesen lässt, sondern auch in Meinungsumfragen (International Crisis Group 2003) und im Verhalten und der Rhetorik von Politikern (van der Lijn 2005). Jedoch scheint dieser Normenwandel nicht allein auf das Konto der EU zu gehen, sondern mindestens genauso stark durch andere Akteure (wie die USA, die UN, die NATO, Kanada und andere) vorangetrieben worden zu sein. So trat der Normenwandel zum Beispiel bereits vor dem substantielleren EU-Engagement

ein. Des Weiteren wird die Friedensnorm (im Diskurs) nicht im besonderen Maße der EU zugeschrieben.

Im Falle Moldawiens konnte ein langsamer (und moderater) Normenwandel in festgestellt werden. Eine ganze Reihe von Gesetzen wurde bezüglich der beiden untersuchten Normen (Demokratie und Good Governance) verabschiedet, z.B. hinsichtlich der Veröffentlichung von Plenarsitzungen des moldawischen Parlaments, der Partizipation und Konsultation von Verbänden und NGOs am politischen Prozess, der Finanzierung politischer Parteien durch öffentliche Gelder, oder hinsichtlich der (Ratifizierung der) VN-Konvention gegen Korruption (vgl. ADEPT & Expert Group, 2006a, 2006b, 2007).

Allerdings konnte auch beobachtet werden, dass es bei vielen Gesetzen noch an der Umsetzung hapert. Dies lässt sich auch am Freedom House (2007) Bericht „Global Freedom Press“ ablesen, der Moldawien keine freie Presse bescheinigen konnte und in dem Moldawien an 144. Stelle nur Russland und Belarus in Europa hinter sich lassen konnte. Außerdem wird u.a. bemängelt, dass bei den letzten Wahlen, die zwar als fair eingestuft wurden, das Recht der Bürger, sich für ein öffentliches Mandat zu bewerben, nicht ausreichend respektiert wurde. Darüber hinaus haben Interview-Partner auch angemerkt, dass einige Gesetze nur „für die EU“ verabschiedet wurden. Außerdem zeigen Umfragen, dass die demokratischen Rechte im Verständnis der moldawischen Bürger noch nicht angekommen sind (vgl. CIVIS 2008). Dies zeigt, dass die Normen noch nicht wirklich verinnerlicht wurden und der Normwandel noch nicht sehr weit vorangeschritten ist.

In unserer Untersuchung wird aber auch deutlich, dass der bisher moderate Normenwandel (größtenteils) auf die EU zurückzuführen ist, was u.a. dadurch bestätigt wird, dass der Wandel im Diskurs der EU zugeschrieben wird (vgl. Voronin 2008; Radio Free Europe 2005, Moldpress 2008). Darüber hinaus kann der Normenwandel kaum dem anderen einflussreichen Akteur in der Region, nämlich Russland, zugeschrieben werden, zumindest nicht hinsichtlich der Normen Demokratie und Good Governance.

### *Die Wahrhaftigkeit des normativen Engagements*

Bezüglich der Wahrhaftigkeit des normativen Engagements der EU sind die empirischen Ergebnisse etwas lückenhaft. Folgende Aussagen lassen sich dennoch

machen: Im Fall Bosnien und Herzegowina ist die Friedensnorm sehr fest im EU- und weiteren europäischen Rechtskanon verankert. Das heißt, hier lässt sich eine Einheitlichkeit zwischen der internen EU-Norm und der (schon länger) nach außen propagierten Norm feststellen. Außerdem ist zu erkennen, dass die Friedensnorm zentrale Bedeutung für das EU-Engagement hinsichtlich Bosnien-Herzegowina hat. Allerdings stehen Friedensnorm und Eigeninteresse (Stabilität auf dem Europäischen Kontinent) hier nicht im Widerspruch zu einander, wodurch es schwer ist die Wahrhaftigkeit des normativen Engagements eindeutig zu beurteilen. Was die Einheitlichkeit des Handels der EU (allein) hinsichtlich ihrer Politik zu Bosnien und Herzegowina angeht konnten keine gravierenden Inkonsistenzen identifiziert werden (Dekhuijzen 2008: 79). Jedoch könnte gefragt werden, warum die EU die Friedensnorm so stark in Bosnien und Herzegowina propagiert und weniger stark anderswo (z.B. in Afrika). Deutet dies doch eher auf eigeninteressiertes Handeln hin. Oder kann dieser doppelte Standard gerechtfertigt werden?

Auch im Fall Moldawien ist die Wahrhaftigkeit des normativen Engagements der EU als ambivalent zu bewerten. Auf der einen Seite nehmen die Normen „Demokratie“ und „Good Governance“ eine zentrale Rolle in den Beziehungen zwischen der EU und Moldawien ein. Dies geht sowohl aus dem ENP Aktionsplan für Moldawien (Europäische Kommission 2005) hervor, als auch dem Indikativen Programm des Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) der Kommission für Moldawien, das 25-35 Prozent des Gesamtbudgets für die Unterstützung von Demokratie und Good Governance vorsieht (vgl. Europäische Kommission 2007). Dass diese Normen für die EU tatsächlich zentrale Bedeutung haben, wird auch durch den von EU-Politikern getragenen politischen Diskurs bestätigt (vgl. Ferrero-Waldner 2008; Mikko 2008).

Allerdings wird die Wahrhaftigkeit des normativen Engagements der EU dadurch untergraben, dass die EU doppelte Standards erkennen lässt, besonders zwischen eigenen Praktiken und eigenem Handeln (bzw. dem ihrer Mitgliedstaaten) auf der einen Seite und andererseits dem was Moldawien im ENP-Prozess abverlangt wird. So zeigen z. B. die Anti-Korruptionsberichte der *Group of States Against Corruption* (GRECO), dass die Mehrheit der EU Mitgliedstaaten Mängel bei der Umsetzung der Ratschläge/Forderungen GRECOs aufweist während die EU ihrerseits auf Fortschritte in der Implementierung der von GRECO aufgeworfenen Punkte drängt (Europäische Kommission 2005).

### *Ausmaß des Einsatzes von „soft power“ und „hard power“*

Schließlich noch das dritte Kriterium: das Ausmaß des Einsatzes von „soft power“ (Anziehung, Argumentation) zu „hard power“ (Drohungen, Sanktionen, Gewalt). Um es kurz zu machen, hier sehen wir eine ganze Reihe von verschiedenen (aktiven und passiven) Mitteln der Normendiffusion zum Einsatz kommen. Beide Fälle zeigen, dass die EU ungeheure Anziehungskraft hat – beziehungsweise haben kann. Die Anziehungskraft bzw. Legitimität der EU ist im Fall Bosnien-Herzegowina natürlich stärker, weil sie durch eine konkrete Beitrittsperspektive erhöht wurde. Hier ist aber auch schon die Grenze zu „hard powers“ (vgl. Nye 2004: XX), denn hier handelt es sich weniger um natürliche Anziehungskraft, als um konkrete Anreize. Jedoch ist der Anreiz der Beitrittsperspektive nichts wert, solange die EU nicht grundsätzlich als etwas attraktives und erstrebenswertes gesehen wird. Anreize sind auch ein wichtiges Mittel in der ENP (d.h. im Fall Moldawien), dass hauptsächlich mit Anreizen (d.h. positiver Konditionalität) und weniger mit möglichen Sanktionen (negativer Konditionalität) arbeitet. Eine harte Konditionalität ist insgesamt in der Erweiterungspolitik stärker angesiedelt als in der ENP. Im Falle Bosniens hat die Europäische Kommission auch mit wenig verhüllten Drohungen gearbeitet, wie z.B. dem Hinweis, dass die Kommission eine Weiterführung des Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens nicht vorstellen könne, falls in gewissen Punkten kein Fortschritt erzielt werde (Europäische Kommission 2003: 39-42).

### *Von normativer Macht zu (normativer) Hegemonie*

Diese Illustration zeigt, dass die EU – zumindest in Europa – besser als eine Art von Hegemon denn als normative Macht charakterisiert werden kann. Dabei zeichnet sich ab, dass keiner der oben beschriebenen Idealtypen genau zutreffend ist. Der „sanfte Hegemon“, „normative Hegemon“ und strategische Hegemon werden in keinem der drei Fälle exakt getroffen. Die Beziehungen zu Bosnien-Herzegowina sind eher durch „hard“ als „soft power“ geprägt, was eher auf letztere beiden letzten Typen hindeutet. Allerdings sind auch Formen von „soft power“ mit dabei. Für den „normativen Hegemon“ scheint auch das Ausmaß der Normativität zu wenig stark ausgeprägt; und für den „strategische Hegemon“ scheinen neben den Formen von „soft power“ auch

der strategische Einsatz von Normen nicht ganz überzeugend herauszukommen. Hinsichtlich den Beziehungen zu Moldavien scheint wieder eine Mischung aus allen drei Hegemonie-Formen das Auftreten der EU am besten beschreiben. Der Einsatz von überwiegen „soft power“ deutet etwas mehr auf den „sanften Hegemon“ hin, allerdings stellt sich der Normenwandel für diesen Idealtypus (noch) nicht überzeugend genug dar.

Tabelle: EU Beziehungen zu Bosnien-Herzegowina und Moldawien: welche Art von Macht/Hegemon?

<b>EU-Partnerland</b>	<b>Bosnien und Herzegowina</b>	<b>Moldawien</b>
<b>Kriterien</b>		
<b>Grad der Symmetrie</b>	Assymetrisch	Assymetrisch
<b>Ausmaß des Einsatzes von soft power und hard power</b>	Mix aus soft und hard power; aber überwiegend hard power	Mischung aus soft und hard power
<b>Ausmaß der Normativität</b> (mit den nachfolgenden Indikatoren)	Moderates Maß an Normativität	Moderates Maß an Normativität
- Fähigkeit Normen zu prägen	- Normenwandel (Frieden): Ja - Aber nur teilweise durch EU	- Nur moderater Normenwandel - Wandel hauptsächlich durch EU
- Genuin normatives Engagement vs. Strategisches Eigeninteresse	- Interne = externe EU Norm - Inkonsistenz bezügl. anderer Kontexte	- Teilweise Inkonsistenz zwischen Reden und Handel
- Inklusivität und Reflexivität	Wenig Inklusivität und Reflexivität	Mittelstarke Inklusivität und Reflexivität
<b>Gesamteinschätzung hinsichtlich der Idealtypen</b>	<b>Mischung aus normativem, strategischem und sanften (Hegemon)</b>	<b>Mischung aus sanftem, normativem und strat. Hegemon</b>

## 5. Zur Kritik der Diskussion der EU als „normative Macht“

In den kommenden Abschnitten wird das (Selbst-)Bild von der „normativen Macht EU“ kritisch gegen das Licht gehalten. Diese Kritik stellt nicht in Frage, dass von der

bloßen Existenz der EU selbst als einem Raum, in dem die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zunehmend verwischen und einander früher bekriegende Nationen zu einer dauerhaften Friedensgemeinschaft gefunden haben, starke *Demonstrationseffekte* auf andere Regionen der Welt ausgegangen sind, und die europäische Integration viele Versuche angeregt hat, eine ähnliche Integration auch in diesen Regionen zustande zu bringen.

Die Kritik ist nicht auf die Beziehungen der EU zu den beitrittswilligen Ländern gerichtet. Es liegt vor der Hand, dass von der EU ein starker normativer Einfluss auf Institutionen und Gesetzgebern in diesen Ländern ausgeht.

Die Kritik bezieht sich nicht auf das *Leitbild* der EU als zivile Macht und „normative Power“. Sie bezieht sich eher darauf, dass dieses Leitbild häufig in einer Art Wunschdenken verwechselt wird mit der Realität, in der sich EU Politiker oft auch durch andere Denkbilder leiten lassen. Hauptpunkte der Kritik sind, dass

- a) die Beziehungen der EU zu anderen Ländern einseitig aus der Sicht der EU betrachtet werden,
- b) die Einbettung der EU-Außenbeziehungen in die weltweiten hegemonialen Strukturen außer acht gelassen wird,
- c) nicht genügend nach dem Einfluss konkurrierender Institutionen geschaut wird,
- d) der beschränkten geographischen Reichweite der „normative Power“ nicht genügend Rechnung getragen wird,
- e) die beschränkte inhaltliche Reichweite der „normative Power“ nicht genügend berücksichtigt wird und
- f) die Politik der EU auf anderen Gebieten (Handel, Energie) die gut gemeinten Anstrengungen auf den Gebieten Good Governance, Demokratisierung.... unterminiert.

#### *Die Binnen-Orientierung der Diskussion über Europa als „normative Macht“*

Für die kritische Analyse von Außenbeziehungen hat Ekkehart Krippendorff schon vor 45 Jahren die Frage aufgeworfen: „Ist Außenpolitik *Außenpolitik*?“ (Krippendorff 1963). Ein großer Teil des Auftretens gegenüber dem Ausland hat meist nicht so sehr als Ziel, im Ausland wirklich Veränderungen herbeizuführen, sondern vor allem als Ziel, Gruppen im Inland zufrieden zu stellen. Wenn Europäische Politiker in China mannhaft Menschenrechtsfragen zur Diskussion stellen, dann glauben sie nicht



wirklich daran, dass dies die Chinesische Regierung auch nur einen Zentimeter von der eigenen Position abweichen lässt. Aber sie trauen sich nicht, nach Hause zu kommen, ohne sagen zu können, dass sie diese kritischen Probleme angesprochen haben.

Ein großer Teil der politischen Pläne (wie die „EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s Development“) erfüllt die gleiche Funktion. Sie sind einerseits Leitdraht für die eigene Diplomatie. Aber die weiß schon, wie sie mit solchen Dokumenten umzugehen hat. Sie sind andererseits vor allem dafür bestimmt, die eigene Basis zu erhalten und die Zustimmung im eigenen Land sicher zu stellen.

Die akademische Diskussion über Europa als „normative Macht“ scheint eine ähnliche Funktion zu haben, auch wenn sie von Akademikern und nicht von Politikern getragen wird. Es nimmt Wunder, dass diese Diskussion so gut wie ausschließlich durch europäische Kollegen geführt wird. Wenn die EU eine auffällig andere Politik betreiben würde als vergleichbare Mächte, dann sollte das doch auch den Fachkollegen außerhalb von Europa aufgefallen sein. Das scheint aber kaum der Fall.

Überspitzt formuliert erscheint die Diskussion eine etwas selbstgefällige Nabelschau aus europäischer Perspektive, der es an kritischer Distanz und empirischer Unterbauung fehlt. An der Diskussion fällt auf, dass sie meist in konzeptuellen Überlegungen steckenbleibt und ihr empirischer Gehalt gering ist. In einer Periode weitverbreiteter Euro-Skepsis erscheint dies manchmal als eine Art akademischer Beitrag zum Ringen um die „hearts and minds“ der europäischen Bürger, die die Institutionen in Brüssel aus zunehmender Distanz betrachten. Die Diskussion über Europa als „normative Macht“ ist bisher vor allem für den Konsum im integrierten Binnenmarkt bestimmt, sie ist noch kein Exportprodukt.

#### *Die Einbettung der EU-Außenbeziehungen in weltweite Strukturen*

Die Diskussion über die Art der EU-Außenbeziehungen wird häufig geführt, als ob es vor allem um bilaterale Beziehungen ginge. Diese Beziehungen sind jedoch eingebettet in ein weltweites Gefüge von Beziehungen, in denen zahllose andere Kräfte eine Rolle spielen. Hier ist mit Name die Frage zu stellen, wie die Beziehungen Europas in das brüchige System globaler US-Hegemonie einzuordnen sind. Die

Diskussion über Europa als „zivile Macht“ und „normative Macht“ setzt Europa ja implizit oder explizit ab gegen die globale Supermacht USA, die stark auf militärische Mittel setzt. Ohne das Wettrüsten der Supermächte in der Zeit des Kalten Krieges wäre gar keine Diskussion über die „zivile Macht“ Europa entstanden. Die Neubelebung dieser Diskussion in den vergangenen Jahren ist vor allem eine Reaktion auf die Politik der Bush-Administration, die schnell nach militärischen Lösungen für auftauchende Probleme sucht.

Die Außenbeziehungen der EU stehen nicht in einem luftleeren Raum. Sie formen sich in einer weltweiten Konstellation, die stark beeinflusst wird durch das Auftreten der USA, ob dieses nun erfolgreich ist oder nicht. Weil die europäischen Regierungen häufig nicht mit einer Stimme sprechen und keine prägnante abweichende Position formulieren (es bleibt meist bei einer „ja, aber“-Variante der amerikanischen Politik), wird die EU aus der Sicht der meisten Länder außerhalb von Europa als kaum zu unterscheidender Teil des „Westens“ gesehen, mit denselben Interessen, demselben kulturellen Hintergrund, und der Geschichte weltweiter Dominanz der europäischen Kolonialreiche, die nach dem 2. Weltkrieg in ein durch die USA dominiertes Weltsystem übergegangen sind.

Natürlich werden von der Außenwelt Unterschiede wahrgenommen. Die Wortwahl ist in Europa meist konzilianter, der missionarische Drang bei der Verkündung der neusten Strategien ist nicht so groß wie in Washington, die Einsicht in die regionalen Unterschiede ist in Europa größer, wahrscheinlich auch das nachhaltige schlechte Gewissen wegen kolonialer Dominanz und Ausbeutung, das den durchschnittlichen Amerikaner nicht belastet. Nicht nur aus besserer Einsicht, sondern auch wegen beschränkter militärischer Mittel setzt Europa eher auf diplomatische Lösungen als auf militärische Optionen. Das alles führt aber nicht dazu, dass die EU als gleichwertiger Partner der USA oder möglicherweise alternativer Partner für die übrigen Länder akzeptiert wird. Für die Außenwelt ist das „good cop“-„bad cop“ Auftreten der USA und der EU leicht zu durchschauen. Die europäischen Regierungen profilieren sich als die verständnisvolleren Gesprächspartner, aber die Botschaft, die sie austragen, unterscheidet sich in den meisten Fällen gar nicht deutlich erkennbar von der der amerikanischen Regierung.

Die Tatsache, dass häufig das gleiche Vokabular gebraucht wird (Demokratisierung, Good Governance, ...), aber unterschiedliche Inhalte damit gemeint sind, bringt die Politik der EU aus der Sicht der betroffenen Drittländer in

gewisser Weise in Diskredit, weil die amerikanische Politik in Diskredit geraten ist. Der häufige Hinweis auf Normen, an die die amerikanische Regierung sich selbst nicht immer hält, hat diese Normen in den Augen der Regierungen vieler Drittländer entwertet und hohl werden lassen. Bestrebungen der EU, um die Anerkennung dieser Normen zu fördern, werden dadurch erschwert.

Die relativ verständnisvolle Haltung macht die europäischen Regierungen nicht unbedingt zu den bevorzugten Partnern für andere Länder. Häufig ist die USA als Allianzpartner mehr gefragt, gerade wegen der eher halsstarrigen Haltung, die die US-Regierung häufig annimmt. Denn für die Verbündeten der USA wendet sich diese Halsstarrigkeit ja gegen ihre Gegner im In- und Ausland. Und dann ist ein wenig differenzierender Bundgenossen eher ein Vorteil, - verglichen mit einer ewig lavierenden, intern zerstrittenen Union, von der man nicht gut weiß, was ein Kommitment der verschiedenen Organe eigentlich bedeutet und ob es nicht morgen wieder relativiert werden kann durch interne Zweifel, einzelstaatliche Opposition, einen Streit um die Zuständigkeit oder einen Umschlag der öffentlichen Meinung. Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass selbst Politiker (wie in Palestina), die deutlich sehen, dass die amerikanische Regierung für die Gegenseite (Israel) Partei ergreift, doch dieselbe amerikanische Regierung lieber als Vermittler sehen als die EU, weil die amerikanische Regierung auch die einzige Macht ist, die notfalls die andere Seite unter Druck setzen kann, gerade wegen der engen Verbindungen die hier bestehen. Von der EU wird nicht viel mehr als Rhetorik erwartet – und Geld, sobald die Verhandlungspartner untereinander (mit Hilfe der USA) einig geworden sind. Die finanziellen Mittel der EU als größtem „Geberland“ sind begehrt, - gerade weil sie umfangreicher und meist mit weniger Auflagen versehen sind als die der USA. Aber damit geht natürlich einher, dass auch der normative Einfluss der EU geringer ist.

### *Konkurrierende „Normative Mächte“*

Wenn man einmal in anderen (als den Beitritts-) Ländern schaut, auf welchen internationalen Einfluss Gesetzesänderungen zurückgehen, dann stößt man wahrscheinlich häufiger auf Weltbank und IWF, auf die WTO, und vielleicht sogar die OECD als auf die EU. Mit diesen Organisationen, die auf eine internationale Vereinheitlichung zielen, muss die EU konkurrieren. Aber handelt es sich hier wirklich um Konkurrenz? Die EU-Staaten sind doch auch Mitgliedsstaaten dieser

internationalen Organisationen. Diese Organisationen könnten darum ebenso gut Instrumente der EU sein, die der „normativen Macht“ EU eine größere Reichweite verschaffen könnten. Doch werden diese Organisationen meist eher mit der Politik der amerikanischen Regierung assoziiert. Es ist eigentlich ein Paradox: Während die EU sich den Spielregeln des Multilateralismus verschreibt und stark auf die Regelung internationaler Beziehungen durch internationale Organisationen setzt, hat sie in diesen internationalen Organisationen oft weniger Einfluss als die USA, obwohl die amerikanische Regierung häufig einen unilateralen Kurs verfolgt und sich viel weniger gelegen sein lässt an den internationalen Organisationen als die EU. Gerade diese eher ablehnende Haltung der USA führt dazu, dass diese Organisationen eher amerikanische Positionen übernehmen, um die USA so an Bord zu halten. In wesentlichen Fragen, die weit in das gesellschaftliche Gefüge der betroffenen Staaten hineinreichen, sind die genannten Organisationen eher „Transmissionsriemen“ der amerikanischen als der europäischen Politik.<sup>5</sup> Manchmal setzt die EU sich dann offiziell ab gegen Positionen der Weltbank oder der WTO, - ohne dabei zuzugeben, dass die eigenen Mitgliedstaaten zu genau diesen Positionen beigetragen haben.

Sowohl die Weltbank, der IWF als auch die WTO haben explizit eine normative Funktion. Um der WTO beitreten zu können, müssen spezifische Voraussetzungen erfüllt sein. Gesetze müssen angepasst werden (z.B. über intellektuelles Eigentum), Subventionen müssen abgebaut werden, ausländische Investoren müssen zugelassen werden. Die Interventionen der Weltbank und des IWF gehen in dieselbe Richtung, aber greifen noch weiter in das politische System ein: das System der Steuereinnahmen, der Haushaltsführung, der Industriepolitik, der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, - das sind die wesentlichen politischen Entscheidungen, die in einem Land getroffen werden. Diese Eingriffe in die internen Strukturen der betroffenen Länder gehen im Grunde viel weiter als die eher oberflächlichen Korrekturen, für die sich die EU in Ländern einsetzt, die nicht zu den möglichen Beitrittskandidaten zählen (s. unten).

Aber nicht nur die USA und internationale Organisationen treten als konkurrierende „normative Mächte“ auf. In den letzten Jahren haben sich auch andere

---

<sup>5</sup> Ein anderes Paradox ist, dass sich die traditionell durch einen amerikanischen Präsidenten geleitete Weltbank in den letzten Jahren an EU-Positionen angenähert hat, während der traditionell durch einen europäischen Direktor geführte IWF eher typisch angelsächsische Positionen vertritt.

Inspirationsquellen entwickelt, denen neue Normen entlehnt werden - oder die alte Normen vor Veränderung schützen.

Das letzte gilt beispielsweise für China, das sich in wenigen Jahren als eine wichtige Finanzquelle für viele – vor allem rohstoffreiche – Entwicklungsländer entwickelt hat. China verfolgt explizit eine Strategie der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“. Damit bietet die chinesische Regierung einen Rettungsring für Regierungen, die sich durch die Auflagen internationaler Organisationen oder europäischer Instanzen bedroht fühlen. Dass China ihnen Ausweichmöglichkeiten bietet, vermindert die Wirksamkeit des Druckes, den andere ausüben können. Der Aufstieg Chinas auf der Bühne der internationalen Politik hat damit auch die Position von Europa als „normative Macht“ angetastet, vor allem in Afrika.

China und andere Staaten Südostasiens haben auch auf andere Weise diese Position beeinflusst. Das schnelle Wachstum dieser Staaten lädt dazu ein, eine ähnliche Richtung einzuschlagen (ungeachtet der Frage, ob die internen Voraussetzungen dies zulassen). So vergleicht Ghana sich z.B. oft mit Maleisien. Beide Länder hatten die gleiche Kolonialmacht, einen vergleichbaren Entwicklungsgrad zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit und ein ähnliches ökonomisches Profil. Maleisien hat sich in schnellem Tempo entwickelt, in Ghana ist die Entwicklung anders gelaufen. Wegen der historischen Parallelen war gerade das maleisische Beispiel sehr anregend. Die Regierung von Ghana hat darum in den 90er Jahren viel von der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Telekommunikation und der Technologiepolitik wortwörtlich von Maleisien übernommen (Ansah 2006), - in der Hoffnung, ähnliche Erfolge zu erzielen (die freilich ausgeblieben sind, vor allem wegen der unterschiedlichen Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmen in beiden Ländern). Hier trat also Maleisien als konkurrierende „normative Macht“ auf, so dass die EU einen weniger großen Einfluß hatte.

Die internationale Entwicklung seit dem 11. September 2001 hat das Selbstbewusstsein vieler islamitischer Bewegungen verstärkt. In zahlreichen Ländern steht die Einführung eines „islamitischen Staates“ zur Diskussion, häufig in der Form der Einführung einer Gesetzgebung (z.B. der Sharia), die auf vielen Gebieten stark abweicht von den Werten, für die die EU sich einsetzt. Dieser dominante Diskurs hat die Wirkungsmöglichkeiten der EU als „normativer Macht“ in den betroffenen Ländern erheblich reduziert.

In einer etwas anderen Form hat sich ein vergleichbarer Prozess in Lateinamerika abgespielt. Der Ölreichtum Venezuelas und die mehr auf die Bedürfnisse der Indianer-Bevölkerung in Bolivien hat dort zu neuen Formen des Populismus geführt, die ebenfalls wenig Raum lassen für eine „normative Macht“ EU.

### *Die beschränkte Reichweite der „normative Power“*

Niemand wird bestreiten, dass die EU in ihrem unmittelbaren Umfeld, bei den beitrittswilligen Ländern, einen großen „normierenden“ Einfluss hat. Die Beitrittskandidaten müssen zahllose Gesetze und Regeln anpassen, um den Beitritt zu ermöglichen. Wenn die Diskussion über die EU als „normative Power“ auf den Kreis dieser Länder beschränkt wäre, dann wäre sie relativ unproblematisch. In diesen Ländern ist der Einfluss nicht zu leugnen. Aber wie weit reicht dieser Einfluss?

In Osteuropa stoppt er an der Grenze von Weißrussland. Im Kaukasus ist der Einfluss sehr beschränkt.<sup>6</sup> In der Türkei ist der normative Einfluss deutlich zu spüren, aber er reicht nicht in die südöstlichen Nachbarländer der Türkei. Im Nahen Osten ist von der „normative Power“ Europas wenig zu spüren. Michelle Pace (2007) behauptet sogar, dass die „Konstruktion“ von Europas „normativer Macht“ im Nahen Osten nicht nur keine Veränderung bewirkt, sondern darüber hinaus sogar die Position der EU als globaler Spieler untergräbt.

Dann bleiben die nordafrikanischen Mittelmeer-Anrainer. Hier ist die Situation wahrscheinlich von Land zu Land unterschiedlich. In Marokko und Tunesien kann man noch etwas von dem europäischen Einfluss feststellen, in Algerien und Ägypten weniger, in Libyen kaum. Die Länder südlich der Anrainer-Staaten (Äthiopien, Sudan, Tschad...) entziehen sich dem normativen Einfluss der EU so gut wie völlig, obwohl die europäischen Kolonialmächte in der Vergangenheit einen starken normativen Einfluss gehabt haben. In vielen Ländern stammt ein großer Teil der Gesetzgebung schließlich noch aus der Kolonialzeit.

Eine kürzlich erschienene Studie über die EU-Förderung der Demokratie in Nigeria (Khakee 2007) beschreibt deutlich die Grenzen der europäischen Politik in diesem Bereich. In allen einschlägigen EU Dokumenten wird zwar darauf verwiesen,

---

<sup>6</sup> Zu den Staaten des „Neuen Europa’s“, wie Bush eine Reihe von Beitrittsländern nannte, - im Gegensatz zum „Alten Europa“ der ursprünglichen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, - unterhält die USA relativ intensive Beziehungen. Ist hier die Prägung durch die amerikanische oder eher die (west-)europäische Kultur größer?

dass der Schutz der Menschenrechte, „Good Governance“ und Demokratisierung zentrale Anliegen der europäischen Politik sind. Aber im Alltag spielt im Falle Nigerias das Öl eine ausschlaggebende Rolle. Der Schutz international tätiger Unternehmen aus Europa ist nicht immer leicht in Einklang zu bringen mit der Förderung demokratischer Bestrebungen. Die geringe Abhängigkeit Nigerias von Entwicklungshilfe gibt der EU wenig Druckmittel in die Hand. Die EU hütet sich auch, vorhandene Druckmittel zu benutzen, weil Nigeria einen regionalen Großmachtstatus hat und bei der Stabilisierung der gesamten Region eine wichtige Rolle spielt, und weil die interne politische Situation so prekär ist, dass man sie nicht mit Eingriffen von außen noch brenzlicher machen will als sie schon ist. Dies alles macht die EU Politiker sehr zurückhaltend bei der Verteidigung demokratischer Werte in Nigeria.

Im Kongo hat die EU sich stark engagiert, - aber nicht so sehr als Zivilmacht. Die militärische Unterstützung der MONUC UN-Truppen während der Wahlen im Jahre 2006 war eine der bisher größten militärischen Unternehmungen der EU bisher. Aber daneben spielt die EU auch eine Rolle in der Reform der Polizei, des Militärs und des Verwaltungsapparates. Aber dies sind relativ bescheidene Aufgaben, die eher einem Consultancy Dienst entsprechen.

In den Ländern Asiens, den meisten afrikanischen Ländern, in Lateinamerika und der Karibik kann kaum die Rede sein von einer „normativen Power“ Europas. Europa ist in dieser Hinsicht nicht wirklich ein „Global Actor“. In der Diskussion um die EU als „normative Power“ wird die beschränkte geographische Reichweite nicht genügend berücksichtigt.

#### *Die beschränkte inhaltliche Reichweite*

Nicht nur geographisch, auch inhaltlich ist die Reichweite beschränkt. Nicht in allen Politikbereichen übt die EU einen normativen Einfluss aus. Aus der Diskussion über internationale Regime wissen wir, dass die Machtverhältnisse nicht in allen Politikbereichen dieselben sind. Auf dem Gebiet der internationalen Energiepolitik z.B. sind die Machtverhältnisse anders als im Bereich Umweltpolitik. Es wäre in diesem Zusammenhang sehr interessant zu sehen, in welchen Bereichen die EU einen starken Einfluss ausübt und in welchen nicht, und auf welchen Gebieten dieser

Einfluss konkurriert mit dem anderer Mächte oder die EU unumstritten ihren Einfluss geltend machen kann.

Eine mögliche Hypothese ist, dass die EU in den „weichen“ Bereichen wie Umweltpolitik, Erziehung und Gesundheitswesen über erheblichen Einfluss verfügt, - gerade weil innerhalb der EU ein breiter Fächer von Erfahrungen vorliegt, die Anknüpfungsmöglichkeiten für viele verschiedene nationale Lösungen bieten können. Aber in den Bereichen, die den Kern der politischen Auseinandersetzung formen, - Umfang des Staatsapparates, Struktur des Steuersystems, Außenhandel – ist der Einfluss wahrscheinlich geringer und die Bedeutung von Weltbank und WTO mindestens ebenso groß.

Dazu kommt, dass der Einfluss der EU häufig weniger groß ist, weil verschiedene EU-Instanzen unkoordiniert auftreten. Es ist nicht nur die Konkurrenz und die unterschiedlichen politischen Auffassungen in den Mitgliedsländern, die den Einfluss der EU verringern. Es ist auch die Vielzahl von Unterorganisationen der EU, die häufig sehr unterschiedliche Prioritäten setzen und damit den EU-Einfluss neutralisieren. In Kosovo z.B. sind etwa 20 EU-Institutionen aktiv, aber die Koordination zwischen diesen Organisationen lässt so sehr zu wünschen übrig, dass selbst in einer Region, die geradezu ein Reservat für den EU-Einfluss geworden ist, die Stoßrichtung dieses Einflusses nicht deutlich wird.

Der Mangel an Koordination ist so groß, dass es durchaus sein kann, dass die Politik in einem Politikbereich die Anstrengungen in anderen Bereichen unterminiert. Entscheidungen im Bereich von Energie- und Handelspolitik, z.B., können zu einer Machtverteilung beitragen, die die zarten Ansätze zu demokratischeren Verhältnissen und einer größeren öffentlichen Beteiligung an der politischen Diskussion behindert. Diese möglicherweise kontraproduktiven Auswirkungen der eigenen Einflussnahme sind noch nicht genügend untersucht.

## **Schlussbemerkungen**

Seit der Jahrhundertwende ist die Diskussion um die „Zivilmacht Europa“ wieder aufgeflammt, - als Alternative zu der Richtung, die die amerikanische Politik



eingeschlagen hat. Als Leitbild hat die Orientierung auf eine „normative Macht“ Europas sicher erheblichen Wert. Aber das Leitbild darf nicht mit der Realität verwechselt werden.

Zweifellos ist der Einfluss der EU in den potentiellen Beitrittsländern groß. Das wird niemand verwundern. Es ist ein Einfluss, der nicht mit militärischer Macht oder wirtschaftlichen Repressalien ausgeübt wird. Er ergibt sich aus der großen Anziehungskraft, die von dem großen gemeinsamen Markt und der weitreichenden politischer Integration ausgeht. Gerade die Ausweitung der EU und die größere interne Pluriformität, die die EU hiermit erreicht hat, macht sie noch anziehender für mögliche Beitrittskandidaten, weil man sich weniger bedroht fühlt durch einen zu hohen Anpassungsdruck. Insofern kann von „soft hegemony“ gesprochen werden, - einem Einfluss, der nicht mit Gewalt durchgesetzt wird, sondern mit den Verlockungen der Mitgliedschaft.

Aber die Diskussion über Europa als „normative Macht“ schießt oft auch über das Ziel hinaus. Es wird ein Anspruch formuliert, der außerhalb des direkten geographischen Umfeldes nicht wahrgemacht werden kann. Hier stößt die EU auf andere „normative Mächte“, die wahrscheinlich einen größeren Einfluss haben. Der Einfluss der EU in anderen Weltregionen nimmt gegenwärtig nicht zu, sondern wahrscheinlich eher ab, weil andere Leitideen aufgekommen sind, - von der Chinesischen Alternative der Nichteinmischung, über die Ausbreitung von Forderungen nach einem islamitischen Staat bis zum amerikanischen Demokratie-Export mit Gewalt. Diese Konkurrenz wird in der Diskussion um Europa als „normative Macht“ zu wenig berücksichtigt.

Das europäische Sozialmodell (soweit man von *einem* Modell sprechen kann) ist ein ausgezeichnetes Modell. Es fragt sich nur: für wen. Wer – außerhalb des kleinen Kreises potentieller Beitrittsländer – lässt sich hierdurch beeinflussen? Vielleicht Costa Rica.

### **Zentraler Literaturhinweis**

Manners, Ian, 2002: ‘Normative power Europe: a contradiction in terms?’, *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.

## Literaturverzeichnis

- ADEPT & Expert Group, 2006a: *Euromonitor; European Union – Republic of Moldova Action Plan: Assessment of progress in 2005*, issue 1, February 2006.
- ADEPT & Expert Group, 2006b: *Euromonitor; European Union – Republic of Moldova Action Plan: Assessment of progress in third quarter of 2006*, issue 4, 2006.
- ADEPT & Expert Group, 2007: *Euromonitor; European Union – Republic of Moldova Action Plan: Assessment of progress in fourth quarter of 2007*, issue 9, 2007
- Ansah, Eric, 2006: *Close Encounters between Africa and Asia. Ghana's Look East Policy and the Making of Malaysia's Overseas Investors*, Ph.D. Dissertation, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Bicchi, Federica, 2006: 'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean', *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 286-303.
- Bull, Hedley, 1982: 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 21, 149-164.
- Buscaneanu, Sergiu, 2006: *How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?*, Leeds.
- Chandler, David, 2005: 'From Dayton to Europe', *International Peacekeeping*, 12 (3), 336-349.
- Checkel, Jeffrey, 2001: 'Why Comply? Social Learning and European Identity Change', *International Organization*, 55, 553-588.
- CIVIS Center for sociological, political and psychological analysis and investigations (2008), *Barometer of Public Opinion*, available at [http://www.ipp.md/files/Barometru/2008/BOP\\_March\\_April\\_2008\\_eng.pdf](http://www.ipp.md/files/Barometru/2008/BOP_March_April_2008_eng.pdf), 12.6.2008.
- Dekhuijzen, Pauline, 2008: *The European Union in Bosnia and Herzegovina: A Strategic Normative Hegemon in Action?*, MA Thesis, Universiteit van Amsterdam, August 2008.
- de Wekker, Tessa, 2008: *Normative Power Europe? The power of the EU in its relationship with Moldova*, MA Thesis, Universiteit van Amsterdam, August 2008.
- Diez, Thomas, 2005: 'Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"', *Millennium*, 33 (3), 613-636.
- Duchêne, François, 1972: 'Europe in World Peace', in: Mayane, R. (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, 32-47.
- Europäische Kommission, 2008a: *ENP Progress Report Moldova*, Brussels, 03.04.2008.
- Europäische Kommission, 2008b: *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, Progress Report Moldova*, Brussels, 3 April 2008, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08\\_164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_en.pdf); 2.7.2008.
- Europäische Kommission, 2008c: *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007: Progress Report Ukraine*, Brussels, 3 April 2008, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_402_en.pdf), 6.8.2008.
- Europäische Kommission, 2007a: *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2007-2010*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_nip\\_moldova\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_moldova_en.pdf), accessed 14 May 2008.
- Europäische Kommission, 2005a: *ENP Action Plan for the Republic of Moldova*, available at [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf), accessed 22 April 2008.
- Europäische Kommission, 2003: *Report from the Commission to the Council on the Preparedness of Bosnia and Herzegovina to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, 18 November 2003, COM (2003) 692 Final.

- Falkner, Robert, 2007: 'The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation', *Journal of European Public Policy*, 14 (4), 507-526.
- Ferrero-Waldner, Benita, 2008: *Speech at the Parliamentary conference on the European Neighbourhood Policy East*, Brussels, 5 June 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/306&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>; 20.6.2008.
- Freedom House, 2007: *Global Press Freedom 2007*, <http://www.freedomhouse.org/uploads/fop/2007/pfscharts.pdf>; 28.5.2008.
- Gheorghiu, Valeriu, 2005: *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, Report at the International Conference The International Experience of European Integration and Perspectives of Neighbourhood Policy for Armenia, 3-5 November 2005, Yerevan, Armenia.
- Goertz, Gary and Diehl, Paul, 1992: 'Toward a Theory of International Norms', *Journal of Conflict Resolution*, 36 (4), 634-664.
- Harpaz, Guy, 2007: 'Normative Power Europe and the Problem of a Legitimacy Deficit: An Israeli Perspective', *European Foreign Affairs Review*, 12, 89-109.
- Haukkala, Hiski, 2007: 'A normative power or a normative hegemon? The EU and its European Neighbourhood Policy', paper prepared for the 10<sup>th</sup> EUSA Biennial Conference in Montreal, Canada.
- Hettne, Björn and Söderbaum, Fredrik, 2005: 'Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism', *European Foreign Affairs Review*, 10, 535-552.
- Hyde-Price, Adrian, 2006: 'Normative' power Europe: a realist critique', *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 217-234.
- Hyde-Price, Adrian, 2004: 'The EU, Power and Coercion: from "Civilian" to "Civilising" Power', paper presented at the CIDEL Workshop, Oslo, 22-23 October 2004.
- Hill, Christopher, 1990: 'European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?', in: Rummel, R. (ed.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, 31-55, Boulder, CO: Westview Press.
- International Crisis Group, 2003: 'Thessaloniki and After II: The European Union and Bosnia', *Balkans Briefing*, pp. 1-12.
- Khakee, Anna, 2007: 'EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism', Working Paper 47, FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Madrid, Dezember 2007.
- Krippendorff, Ekkehart, 1963: 'Ist Außenpolitik Außenpolitik?', *Politische Vierteljahresschrift*, 4, 3, 243-266
- Larsen, Henrik, 2002: 'The EU: a Global Military Actor?', *Cooperation and Conflict* 37, 283-302.
- Lerch, Marika und Schweltnus, Guido, 2006: 'Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy', *Journal of European Public Policy*, 13, 2, 304-321.
- Lightfoot, Simon und Burchell, Jon, 2005: 'The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?', *Journal of Common Market Studies* 43 (1), 75-95.
- Lijn, J. van der, 2005: 'Bosnië-Herzegovina Tien Jaar na Dayton: Kleine Stapjes in een Ongewisse Richting', in B. Bomert, Th. van den Hoogen & R.A. Wessel. *Jaarboek Vrede en veiligheid 2005. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Nijmegen: CICAM, 151-176.
- Manners, Ian, 2006: 'Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads', *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 182-199.

- Manners, Ian, 2002: 'Normative power Europe: a contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.
- Manners Ian, 2000: *Substance and Symbolism: An Anatomy of Cooperation in the New Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Mauß, Hanns, 2006: 'The Perils of NOT Conceiving EU Foreign Policy as a Civilizing Project', *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2006, 150-163.
- Mauß, Hanns, 2000: 'Germany and the use of force. Still a civilian power?', *Survival* 42 (2), 56-80.
- Mauß, Hanns, 1990: 'Germany and Japan: The New Civilian Powers', *Foreign Affairs*, Winter, 1990/91, 69 (5), 91-106.
- Mikko, M., 2008: *Speech at the Foreign Policy Association Conference*, Chisinau 26-27 March 2008, <http://www.europa.md/eng/info/3434>; 20.6.2008.
- Moldpress 2008: *Moldovan president participated in SEECF summit of head of states and government*, <http://www.moldpres.md/default.asp?Lang=en&ID=87583>; 10.6.2008.
- Moravcsik, Andrew, 2003: 'How Europe Can Win Without an Army', *Financial Times*, 3. April.
- Nicolaïdis, Kalypso und Howse, Robert, 2002: "'This is my EUtopia ...': Narrative as Power", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 767-792.
- Niemann, Arne 2004: 'Between communicative action and strategic action: the Article 113 Committee and the negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement', *Journal of European Public Policy* 11, 379-407.
- Nye, Joseph, 2004: 'Europe's Soft Power', *The Globalist*, 3 May 2004, <http://www.theglobalist.com/printStoryId.aspx?StoryId=3886>
- Nye, Joseph, 1990: 'Soft Power', *Foreign Policy*, Fall 1990, Issue 80.
- Opstal, Monique van, 2008: *Does Gender Make Sense in Practice? An analysis of gender policy and women's contributions to conflict resolution and sustainable peace within EU Police Missions in conflict regions*, MA thesis, University of Amsterdam.
- Orbie, Jan, 2006: 'Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates', *Cooperation and Conflict*, 41 (1), 123-128.
- Pace, Michelle, 2007: 'The Construction of EU Normative Power', *Journal of Common Market Studies*, 45 (5), 1041-1064.
- Popescu, N., 2006: *The EU and South Caucasus: learning lessons from Moldova and Ukraine*, paper presented at the STARLINK conference on 'Security, Transparency, Accountability and Reform: Linking the Security Sectors of Georgia, Moldova and Ukraine to the European Mainstream', Yerevan, Armenia, 11. März 2006.
- Radio Free Europe, 2005: *Interview: RFE/RL talks to Moldovan opposition*, 10. Februar 2005, <http://www.rferl.org/features/features Article.aspx?m=02&y=2005&id=B3527D84-B9E1-4BB6-8D35-3A22717AD21B>; 2.6.2008.
- Rat der Europäischen Union, 2008: *Council Conclusions on European Neighbourhood Policy*, Brussels, 18 February 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf); 2.7.2008.
- Risse, Thomas, 2000: "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics', *International Organization*, 54, 1-39.
- Risse, Thomas and Sikkink, Kathryn, 1999: 'The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction', in Risse, T., Sikkink, K. and Ropp S. (eds.), *The Power of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-38.
- Smith, Karen, 2004: 'Still "civilian power EU?"', paper presented at the CIDEL Workshop, Oslo, 22-23 October 2004.

- Sjursen, Helene, 2006: 'The EU as a "normative" power: how can this be?', *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 235-251.
- Stavridis, Stelios, 2001: 'Why the "Militarising" of the European Union is strengthening the concept of a "Civilian power Europe"', *EUI Working Papers*, RSC No. 2001/17.
- Storey, Andy, 2005: 'Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa', <http://www.pana.ie/idn/031205.html>
- Tocci, Nathalie, 2007: 'Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners', CEPS Working Document, Nr. 279, Centre for European Policy Studies.
- Voronin, V., 2008: *Problems Moldovan journalists confront with discussed at presidency*, Moldpress, Chisinau, 10 June 2008, <http://www.moldpres.md/default.asp?Lang=en&ID=88865>; 12.6.2008.
- Whitman, Richard, 1998: *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Basingstoke: Macmillan.
- Zielonka, Jan, 1998: *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Basingstoke: Macmillan.