

Die Rolle der EU in einer „normalen“ Welt

Zusammenfassung

Die Europäische Union befindet sich seit annähernd zwei Jahrzehnten in einem Bestimmungsprozess hinsichtlich ihrer Rolle als internationaler Akteur. Gleichzeitig entwickeln sich die internationalen Beziehungen weiter fort und alte wie auch neue Weltmächte prägen diese. Für die EU bieten sich grundsätzlich Möglichkeiten, um ein aktiv mitgestaltender Akteur zu sein. Die Zögerlichkeit der Mitgliedsstaaten, die Union mit entsprechenden Machtbefugnissen auszustatten, erweist sich gleichzeitig jedoch als Einschränkung.

Merkmale globaler Strukturen

„The world has become normal again.“¹ Diese Aussage Robert Kagans wirft die Frage auf, ob es in Folge der Überwindung des Kalten Krieges tatsächlich zu einer zunächst erwarteten Neustrukturierung der internationalen Ordnung kam, in deren Zusammenhang ideologische Konflikte und Divergenzen zwischen Kulturen überwunden werden, oder ob sich bekannte Muster der Machtpolitik wiederholen. Kagan gibt mit Blick auf das beginnende 21. Jahrhundert eine entsprechende Antwort: „The world has not been transformed. In most places, the nation-state remains as strong as ever, and so, too, the nationalist ambitions, the passions, and the competition among nations that have shaped history.“² Vor diesem Hintergrund befindet sich die EU seit den 1990er Jahren im Wettbewerb mit alten und neuen Weltmächten um globalen Einfluss.

Mit dem Ende der bipolaren Weltordnung begann die Suche nach einem neuen Ordnungsmodell. Diese Suche ist gekennzeichnet von neuen, Komplexität schaffenden Faktoren und struktureller Ratlosigkeit. Nicht nur Konfliktsituationen zwischenstaatlicher Art waren kennzeichnend für die Welt am Ende des 20. Jahrhunderts geworden. Immer klarer zeigte sich, dass die

1 Robert Kagan: *The Return of History and the End of Dreams*. London 2008, S. 4.

2 Ebd.

sicherheits- und ordnungspolitische Debatte einem erweiterten Verständnis von Sicherheit zu folgen hat und zunehmend mehr Aspekte unterschiedlichster Art zu berücksichtigen sind. Das Verständnis von Sicherheit hatte sich erweitert, und die Themenpalette des umfassenden Sicherheitsbegriffes wuchs stetig an.³ Dieser Zustand setzte sich auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts fort und verfestigte sich. Die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 in den USA und die damit verbundenen Kriege in Afghanistan und im Irak führten zu einer zusätzlichen Verschärfung konfrontativer Konstellationen. Transnationaler Terrorismus und eine neue Gefährdungslage durch die illegale Weitervergabe von Massenvernichtungswaffen wurden zu prägenden Merkmalen der Zeit. Charles Krauthammer führte den Gedanken der Unipolarität fort und verglich den liberalen Internationalismus, das ist eine auf multilaterale und verrechtlichte Ordnung basierende Struktur, mit einem realistischen Ansatz, einer auf Machtpolitik basierenden Ordnungsstruktur, und plädierte für eine von den USA kontrollierte unipolare Ordnung: „I would argue that unipolarity, managed benignly, is far more likely to keep the peace“.⁴ Dem realistischen Ansatz verbunden argumentierte er für einen Einsatz amerikanischer Macht im Interesse anderer Staaten. Ein neuer amerikanischer Unilateralismus würde eine Ära der Unipolarität kennzeichnen: „The unipolar moment has become the unipolar era“.⁵

Die transatlantischen Beziehungen wurden auf den Prüfstand gestellt, und die Mitgliedsstaaten der EU waren hinsichtlich ihrer Positionierung gegenüber der außenpolitischen Strategie der USA unter Präsident George W. Bush untereinander uneins. Der europäische Integrationsprozess war infolge von mehreren Erweiterungsrounds von 12 auf 15, 25 und schließlich 27 Mitgliedsstaaten – bei gleichzeitig unzureichender institutioneller Vertiefung – in eine fundamentale Reformkrise geraten. In eine Krise war auch die NATO geraten, die versuchte, mit dem Instrumentarium der Erweiterung der Frage nach ihrer Legitimation und einer echten Transformation und Neuausrichtung des Bündnisses aus dem Weg zu gehen. Selbst die Vereinten Natio-

3 Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg 2001. Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 1. Hamburg 2004. Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 2. Hamburg 2009.

4 Charles Krauthammer: The unipolar moment revisited. In: The National Interest, Winter 2002/03, S. 5–17, hier S. 14.

5 Ebd., S. 17.

nen verstrickten sich immer stärker in Reformdebatten, ohne dabei einen wirklichen Durchbruch und eine Anpassung an die neuen weltpolitischen Realitäten zu erzielen. Russland gewann nicht zuletzt durch die Bedeutung seiner Energiereserven neuen Einfluss und nutzte dies zur sukzessiven Wiederherstellung verloren gegangener Macht. Die Staaten Asiens konnten schrittweise die Folgen der Finanzkrise überwinden, und der Einfluss der VR China, nicht nur als regionale, sondern auch als globale Macht, nahm weiter zu. Die Fragilität weiter Teile Afrikas forderte von der westlichen Welt eine neue Hinwendung zu dem bisweilen vernachlässigten Kontinent.

Die Einordnung der EU in solch eine Konstellation war und ist keinesfalls eindeutig. Während Michael Mandelbaum das europäische Modell als „foretaste of the way the world of the twenty-first century [would] be organized“⁶ ansah, beschrieb G. John Ikenberry die Welt nach dem Kalten Krieg als Triumph der liberalen Vision einer internationalen Ordnung.⁷ Und Robert Cooper deutete auf die Entstehung einer durch Europa geführten postmodernen Welt hin: „The postmodern system does not rely on balance, nor does it emphasize sovereignty or the separation of domestic and foreign affairs.“⁸

Gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts zeigen sich alte und neue Merkmale der post-bipolaren Zeit:⁹ Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ergaben sich neue Fragen geostrategischer Relevanz. Strukturelle und ökonomische Schwächen der USA und anderer westlicher Staaten wirken sich auf die ordnungspolitische Debatte aus. Sollte eine Verschiebung wirtschaftlicher Macht von Europa und den USA nach Asien eintreten, wird damit einhergehend eine politische Neugewichtung in den internationalen Beziehungen unausweichlich. Klima- und Energiepolitik haben auf den Agenden von Staaten, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zentrale Positionen eingenommen. Anstelle

6 Michael Mandelbaum: *The ideas that conquered the world. Peace, democracy and free markets in the twenty-first century.* New York 2002, S. 374.

7 G. John Ikenberry: *Liberal international theory in the wake of 9/11 and American unipolarity.* Paper prepared for seminar „IR Theory, Unipolarity and September 11th – Five Years On“. Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 3./4.2.2006.

8 Robert Cooper: *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century.* New York 2003, S. 27.

9 Hierzu exemplarisch Charles Grant: *Winners and losers in the new geopolitics.* London, Centre For European Reform, Bulletin, Nr. 66, Juni/Juli 2009. Christian Hacke: *Weichzeichnung der Weltlage. Herausforderungen an eine neue Außenpolitik.* In: *Die Politische Meinung*, Nr. 476/2009, S. 17–22.

von ideologischen Konflikten treten Konflikte um Ressourcen zur Sicherung der Energieversorgung. Der Besitz und der Zugang zu Ressourcen sowie das Interesse, Energiereserven zu sichern, verändern die internationalen Machtkonstellationen. Daher stellt sich neben einer umfassenden strategischen Ausrichtung für jeden weltpolitisch handelnden Akteur auch die Frage, inwieweit ein politischer Wille vorhanden ist, gestaltend in den internationalen Beziehungen zu wirken. Erneut ist in diesem Zusammenhang Kagan zu zitieren: „The future international order will be shaped by those who have the power and the collective will to shape it.“¹⁰ Auch Befürworter eines auf internationalen Normen und institutionalisierten Regeln basierenden Systems verweisen auf die Ungleichheit von Akteuren. Michael Zürn hat die These aufgestellt, „dass sich das internationale System in Richtung auf eine institutionalisierte Ungleichheit zu entwickeln scheint“.¹¹

Die EU im ökonomischen Vergleich mit anderen Weltmächten

Aus einer quantitativ vergleichenden Perspektive ergibt sich, dass die EU bislang zu den führenden Weltmächten des 21. Jahrhunderts zu zählen ist. Im Jahr 2007 lag das BIP der EU unter Berücksichtigung der Gegenwartspreise und Kaufkraftparität vor jenem der USA und anderer Weltmächte. Wird hingegen das BIP pro Kopf herangezogen, so lag die EU im Jahr 2008 hinter den USA und Japan.

	2007 BIP (Gegenwartspreise und Kaufkraftparitäten) in Mrd. US\$
EU-27	14 852
USA	13 742
China	7 055
Japan	4 296
Indien	3 092
Russland	2 088
Brasilien	1 834

Quelle: OECD Factbook 2009. Economic, environmental and social statistics.¹²

10 Robert Kagan: The Return of History and the End of Dreams, S. 105.

11 Michael Zürn: Wer regiert die Welt und mit welchem Recht? In: Volker Rittberger (Hg.): Wer regiert die Welt und mit welchem Recht? Beiträge zur Global Governance-Forschung. Baden-Baden 2009, S. 19–37, hier S. 34.

12 <<http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/book/factbook-2009-en>>, Download 20.11.2009, S. 35.

	2008 BIP (pro Kopf) in Mrd. US\$
EU-27	29 946
USA	45 488
Japan	33 626
Russland	14 743
Brasilien	9 570
China	5 344
Indien	2 752

Quelle: OECD Factbook 2009. Economic, environmental and social statistics.¹³

Werden kurzfristige Wachstumsprognosen berücksichtigt, so zeigt sich, dass es im Euro-Raum zwar Wachstum geben wird, dieses aber deutlich geringer ausfallen wird als in den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) oder in den USA.

Wachstumsprognose der Weltbank, reales BIP¹⁴ in Prozent

	2009	2010	2011
Euro-Raum	-4,5	0,5	1,9
China	6,5	7,5	8,5
India	5,1	8,0	8,5
Brazil	-1,1	2,5	4,1
Russland	-7,5	2,5	3,0
USA	-3,0	1,8	2,5
Japan	-6,8	1,0	2,0

Quelle: World Bank: Global Outlook in Summary, 2007–2011.¹⁵

¹³ Ebd., S. 36.

¹⁴ GDP in 2000 constant dollars; 2000 prices and market exchange rates.

¹⁵ <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTSAPRIL/0,,content MDK:20370107~menuPK:659160~pagePK:2470434~piPK:4977459~theSitePK:659149,00.html>>, Download 23.11.2009.

Wachstumsprognose der OECD, reales BIP in Prozent

	2009	2010	2011
USA	-2,5	2,5	2,8
Japan	-5,3	1,8	2,0
Euro-Raum	-4,0	0,9	1,7

Quelle: OECD Economic Outlook, Nr. 86.¹⁶

Der strategische Ansatz der EU

Als Reaktion auf ein heterogener werdendes sicherheitspolitisches Umfeld war und ist auch die EU gezwungen, sich strategisch zu positionieren. Kaum ein Jahr nach der durch den Irakkrieg hervorgerufenen inneren Spaltung der EU wurde noch vor der großen Erweiterungsrunde 2004 und dem Scheitern des Verfassungsvertrages 2005 im Dezember 2003 erstmalig eine Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)¹⁷ verabschiedet. Darin bekennt sich die EU zu einem wirksamen multilateralen System basierend auf dem Völkerrecht. Dementsprechend werden die transatlantische Partnerschaft und das Verhältnis zu Russland als entscheidend für den Weltfrieden angesehen. Darüber hinaus tritt die EU für strategische Partnerschaften mit anderen globalen Akteuren wie Japan, China, Kanada und Indien ein. Mit der Verabschiedung der ESS wurde von der EU der Versuch unternommen, ihre innere Zerrissenheit zu überwinden und ein zur Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 korrespondierendes Papier vorzulegen, um damit dem euroatlantischen Dialog im Sinne einer strategischen Debatte mit Washington ein neues Fundament zu geben.¹⁸ Dennoch blieb die ESS in ihren Ausführungen vage und undifferenziert.

Folglich wurde mit dem Umsetzungsbericht der ESS¹⁹ vom Dezember 2008 versucht, Korrekturen vorzunehmen und die ESS entsprechend zu

16 <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf>>, Download 23.11.2009.

17 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Abrufbar unter <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

18 Erich Reiter: Kommentar zum Entwurf einer EU-Sicherheitsstrategie. In: Ders. (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik. Hamburg 2003, S. 317–327, hier S. 327.

19 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Providing Security in a Changing World. Dok S407/08, 11.12.2008.