

TAGUNG

Stabilitätsexport durch gemeinsame Normen und Regeln – Wunschdenken oder Zukunftsprojekt?

*Antonia Labitzky und Weronika Priesmeyer-Tkocz**

Das Puzzle: Grenzen und Möglichkeiten von Normen- und Regelexport

Die Grenzen und Möglichkeiten von Normen- und Regelexport sind nicht nur aus theoretischer Perspektive von Interesse, sondern werden auch im Hinblick auf jüngste außenpolitische Herausforderungen intensiv diskutiert. Kernpunkt ist hierbei die Frage, welche Möglichkeiten die Europäische Union hat, ihr unmittelbares Umfeld ohne Rückgriff auf das Beitrittsinstrument zu stabilisieren.

Die Europäische Akademie Berlin nahm, gemeinsam mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, der Universität Passau und der Andrassy Universität Budapest, die Aktualität und Relevanz des Themas zum Anlass, um über die Chancen und Grenzen von Normen- und Regelexport in der EU-Außenpolitik multiperspektivisch zu diskutieren. Während der Tagung setzten sich etablierte WissenschaftlerInnen, NachwuchsforscherInnen und ExpertInnen mit der Frage auseinander, ob und unter welchen Bedingungen die bisherige externe Governance-Strategie der Europäischen Union – Stabilitätsexport durch Inklusion – ad infinitum fortsetzbar ist.

Konstruktivistische, institutionalistische und (neo)-realistische Ansätze zur Erfassung von Normen- und Regelexport

Daniel Göler eröffnete die Tagung mit einer Einführung in die Problematik. Ausgehend

Normative Power, External Governance und Milieuziele: Der europäische Normen- und Regelexport

In Kooperation und mit freundlicher Unterstützung des Arbeitskreises Europäische Integration, der Universität Passau und der Andrassy Universität Budapest

Kofinanziert von der Europäischen Union

22.-24. April 2016, Berlin

Begrüßung und Eröffnung

Dr. Weronika PRIESMEYER-TKOCZ, Europäische Akademie Berlin
Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau
Dr. Frédéric KRUMBEIN, Arbeitskreis Europäische Integration, Berlin

Konstruktivistische, institutionalistische und (neo)-realistische Ansätze zur Erfassung von Norm- und Regelexport

Einführung: Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Zivilgesellschaftliche Akteure – Neue Player im „Export“ von Normen und Werten?
Robert LOHMANN, Universität Passau

Zivilgesellschaft und Externe Governance: Partnerschaft oder Kontrolle?

Dr. Aron BUZOGÁNY, Freie Universität Berlin

Abendvortrag

Christoph WOLFRUM, EU-Grundsatzreferat, Auswärtiges Amt, Berlin

* Antonia Labitzky, The Hague University of Applied Sciences, Den Haag.

Dr. Weronika Priesmeyer-Tkocz, Studienleiterin an der Europäischen Akademie Berlin.

von Ian Manners' Ausführungen zu ‚normative power‘¹ akzentuierte er die Wichtigkeit des Normen- und Regelexports, der als Phänomen aus einem konstruktivistischen, institutionalistischen oder (neo-)realistischen Blickwinkel betrachtet und analysiert werden könne. Die allumfassende Idee sei, dass Akteure durch Normen und Werte auf internationaler Ebene mitwirken und als Vorbild fungieren können.

Darüber hinaus wies Göler aber auch auf die Tatsache hin, dass ein Akteur, der Normen- und Regeltransfers betreibt, deren Wirkung nur beschränkt beeinflussen könne und dass Handlungszwänge entstehen können. Als Beispiel nannte er den Arabischen Frühling: Von einem machtstrategischen Standpunkt aus betrachtet waren die Diktaturen für die Europäische Union von Nutzen, beispielsweise um Europa von ‚Flüchtlingsströmen‘ abzusichern. Gleichwohl sei europäische Außenpolitik normgeleitet, weshalb eine Unterstützung der Diktatoren bei der Bekämpfung der gegen sie gerichteten Proteste keine Option für die Europäische Union darstellte.

Umstrittene Entscheidungen, wie die Vereinbarungen der Europäischen Union mit der Türkei in der Flüchtlingspolitik, sind laut Göler Gegenstand der Compliance-Forschung und zeugen weniger von guter und wertorientierter externer Governance. Indessen bleibe die zentrale Frage bestehen: Wie schafft es ein Staat, erfolgreich Normen und Regeln in Drittstaaten zu exportieren?

Die Rolle der Zivilgesellschaft im europäischen Normen- und Regelexport

Robert Lohmann ging in seinem Vortrag der Frage nach, welchen Beitrag zivilgesellschaftliche Akteure zum Normen- und Regelexport leisten können. Mit speziellem Blick auf den Mehrwert von Politiksimulationen nahm er an, dass zivilgesellschaftliche Akteu-

Die Beitrittseuropäisierung im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik

Einführung: Dr. Weronika PRIESMEYER-TKOCZ, Europäische Akademie Berlin

Norm- und Regelexport durch Konditionalität und Angebot der Vollmitgliedschaft

Dr. Barbara LIPPERT, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Bilateral oder strukturiert? Der EU-Regelexport in die Schweiz und in den EWR-Raum

Lorenz FISCHER, Andrassy Universität Budapest

Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Schaffung eines „Rings verantwortungsvoll regierter Staaten“ ohne Beitrittsperspektive

Einführung: Dr. Weronika PRIESMEYER-TKOCZ, Europäische Akademie Berlin

Politische Liberalisierung in Marokko: Gestaltung der nationalen Reformagenda durch Democratic-Governance-Transfer und Demokratieförderung

Ingrid HEIDLMAIR, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Die Demokratieförderung der EU in Osteuropa und Russlands Antwort

Boris LITWIN, Andrassy Universität Budapest

Die Multilateralisierung des Norm- und Regelexports: Die Rolle der EU in internationalen Organisationen und Regimen

Einführung: Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Europas Rolle in der Welt: Populärkulturelle Darstellungen der Außenpolitik Europas

Lukas ZECH, Universität Passau

Zivilgesellschaft und Lobbyismus im europäischen Mehrebenensystem: Begriffsverwirrung in der Europawissenschaft

Bernd HÜTTEMANN, Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland, Berlin

re als eigenständige ‚player‘ Außenpolitik in Form von ‚(European) public policy‘ betreiben. Aufgrund der starken Vernetzung der

1 Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 235-258.

zahlreichen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure verglich er diese mit dem aus der Außenhandelspolitikforschung bekannten Spaghetti-Bowl-Effekt nach Jagdish Bhagwati.²

Lohmann präsentierte ausgewählte Ergebnisse seiner quantitativen Forschung zu den Aktivitäten und inhaltlichen Zielen von zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie zum Mehrwert von Politiksimulationen in der (politischen) Bildung. Seine Ergebnisse zeigten, dass ein Großteil dieser Akteure keine direkten politischen Ziele verfolgt, sondern darauf abzielt, die Bevölkerung zu erreichen, zu bilden oder zu gesellschaftlichem Engagement zu ermutigen. Die Mehrheit seien keine Akteure, die durch außenpolitische Aktivitäten Normen und Werte gezielt verbreiten.

Als weiteren ausschlaggebenden Punkt nannte Lohmann die Tatsache, dass sich die zivilgesellschaftlichen Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten stark von denen in Drittstaaten unterscheiden. Dies resultiere in zahlreichen Hindernissen für die praktische Arbeit, die vor Ort überwunden werden müssten.

Er kam zu dem Fazit, dass deutsche zivilgesellschaftliche Akteure vielfältig im Ausland agieren und dabei sowohl explizit als auch implizit einen Beitrag zum Normen- und Regelexport leisten. Dies gelte besonders für Politiksimulationen, die hauptsächlich jungen TeilnehmerInnen eine Möglichkeit des internationalen Austauschs bieten. Ein Pool von international tätigen Nichtregierungsorganisationen sei notwendig, da es für Staaten extrem schwierig sei, ohne deren Unterstützung in der Außenpolitik Wertetransfers anzulegen.

Zivilgesellschaft als Transmissionsriemen und Qualitätsprüfer

Nach einer Betrachtung zivilgesellschaftlicher Akteure von unten knüpfte Aron Bu-

zogány an den vorherigen Beitrag an, indem er die Rolle der Zivilgesellschaft beleuchtete und die Frage aufbrachte, ob Zivilgesellschaften und externe Governance in einem partnerschaftlichen oder vielmehr in einem kontrollierenden Verhältnis zueinander stehen. Als Erstes thematisierte er die Unklarheiten und Uneinigkeiten zwischen westlichen und östlichen Staaten bezüglich der Bedeutung des Begriffs Zivilgesellschaft. Die unterschiedlichen Begriffsverständnisse führten in der einen Gesellschaft zu Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Akteure und in der anderen zu ihrer Ablehnung.

Weiterhin ging er auf die Rolle ein, die die Europäische Union oder nationale Regierungen den Nichtregierungsorganisationen zuweisen. Hier sprach er von ‚uploading‘ und ‚downloading‘ als Funktionen, die zivilgesellschaftliche Akteure in Drittstaaten übernehmen können. ‚Downloading‘ meint hier, dass zivilgesellschaftliche Organisationen als Ideengeber Werte und Normen in eine Gesellschaft einfließen lassen, und ‚uploading‘ bezeichnet, dass sie die nationale mit der transnationalen Ebene verbinden und als ‚watchdogs‘ die nationalen Regierungen und europäischen Institutionen kontrollieren. Die spezielle sektorale Expertise der Nichtregierungsorganisationen sei hierbei von großer Bedeutung und führe auch dazu, dass Staaten versuchen, sich Nichtregierungsorganisationen zur Verfolgung außenpolitischer Ziele zu bedienen.

Abschließend wies Buzogány auf die Notwendigkeit von zivilgesellschaftlichen Netzwerken hin, um Normen und Werte über das jeweils eigene Aktivitätsgebiet hinaus zu transportieren. Allerdings hätten diese ihr Potenzial in den Adressatenländern noch nicht ausgeschöpft und seien kein ausreichender Faktor der Normenübertragung, der Staat werde weiterhin als Partner gebraucht. Auch wenn Buzogány bemängelte, dass Staaten

2 Jagdish Bhagwati: US Trade Policy: The Infatuation with FTAs, Columbia University: Discussion Paper Series 726/1995.

Nichtregierungsorganisationen als Akteure ansehen, die nach Bedarf eingesetzt werden können, betonte er, dass beide Akteure aufeinander angewiesen seien.

Normen- und Regelexport durch Konditionalität und Angebot der Vollmitgliedschaft

Barbara Lippert nannte als Voraussetzungen für erfolgreiche Erweiterung interne und externe Bedingungen in den Beitrittsländern sowie das EU-Interesse. Die Beitrittspolitik sei zum Instrument der externen Transformation der für die Europäische Union wichtigen Partner geworden. Rückblickend auf die letzten Erweiterungsrunden unterstrich sie die Bedeutung des Wettbewerbs zwischen den Beitrittskandidaten und einer Differenzierung der Anpassungsgeschwindigkeit (zum Beispiel durch unterschiedliche Übergangsfristen) bei der Übernahme der im *Acquis communautaire* enthaltenen europäischen Normen und Standards. Am Beispiel Rumäniens und Bulgariens wies sie auf die Notwendigkeit stärkerer, gegebenenfalls auch negativer, Konditionalität, eines klaren Verhandlungsrahmens, nachhaltiger Prozessbegleitung und eines breiteren Akteursverständnisses hin. Insbesondere die Einbeziehung des administrativen Unterbaus sei entscheidend für eine erfolgreiche Europäisierung der Beitrittsländer, so Lippert. Darüber hinaus ging sie auf die Frage ein, wie die Europäische Union das Verständnis der Erweiterungspolitik von ihrem reaktiven zu einem proaktiven Ansatz ändern kann, was insbesondere im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei von Vorteil wäre. Außerdem setzte sie sich mit der Notwendigkeit eines neuen Integrationsansatzes abseits der Vollmitgliedschaft auseinander und plädierte für ein stärkeres Interesse der Wissenschaft an diesem Thema.

Mitgliedschaft minus – ein Allheilmittel?

In seinem Vortrag stellte Lorenz Fischer den EU-Regeltransport in die Schweiz dem in den

Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegenüber. Dazu orientierte er sich an den Arbeiten von Sandra Lavenex³ und übernahm deren Methodik der konzentrischen Kreise, um die differierenden Integrationsstadien zu identifizieren.

Die Analyse und Gegenüberstellung der regulativen, organisatorischen und sektoralen Dimensionen externer EU-Governance ergaben, dass der einheitliche transgouvernementale Charakter beider Beziehungen inhaltliche Abweichungen bei der Regelübernahme minimiert. Obwohl die „Quasi-Mitgliedschaft“ der EWR-Staaten und der Bilateralismus einen ähnlichen Anpassungsdruck ausüben, unterschieden sich beide Formen der Assoziation vor allem strukturell: Erstens verursache der Bilateralismus Kosten durch seine Komplexität, Kohärenz und Opportunität. Zweitens werde aufgrund des fehlenden Adoptionsmechanismus europäisches Recht nicht so einfach übernommen wie im EWR-Raum. Drittens fehle dem Schweizer Bilateralismus sowohl die juristische Kontrolle als auch ein Streitbeilegungsmechanismus.

Zuletzt diskutierte Fischer, ob sich die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) bei einer vollen wirtschaftlichen Integration als problematisch erweise. Da andere eurasische Modelle vorhanden sind, konkurriere die Europäische Union in der östlichen Nachbarschaft mit alternativen Governance-Anbietern wie Russland. Eine mögliche Alternative zur Östlichen Partnerschaft sei das Konzept der Netzwerk-Governance, durch welche der Top-down-Charakter der Europäisierung abgemildert werden könne. Verglichen mit anderen Großmächten habe die Europäische Union schon oft Erfolge erzielt und Demokratie und Sicherheit außerhalb ihrer eigenen geografischen Grenzen gefördert.

3 Sandra Lavenex: Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations, in: *Comparative European Politics* 4-5/2011, S. 372-393.

Unerfüllte Erwartungen versus unmögliche Versprechen

In die Problematik des europäischen Normentransfers und der externen Governance in den Ländern ohne EU-Beitrittsperspektive führte *Weronika Priesmeyer-Tkocz* ein. Im Hinblick auf die Entwicklung der ENP wies sie in Anlehnung an Christopher Hill⁴ und Nicole Koenig⁵ auf die „conception-performance gap“ hin. Weder die pragmatische Differenzierung noch die systematische Anpassung an die innenpolitischen Veränderungen in den Partnerländern reichten aus, um im geopolitischen Spiel ein glaubwürdiges und nachhaltiges Kooperations- und Integrationsangebot zu machen.

Das führe dazu, dass es keinen einheitlichen externen Governance-Ansatz gibt. Die ENP ähnele einer Patchwork-Arbeit, was den Regelexport erschwert und die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union als ‚normative power‘ negativ beeinflusse.

‚Democratic Governance Transfer‘ und Demokratieförderung: Dimensionen der politischen Liberalisierung am Beispiel Marokkos

Ingrid Heidlmayr thematisierte die politische Liberalisierung in Marokko. Sie beschäftigte sich mit der Gestaltung der nationalen marokkanischen Reformagenda durch verschiedene Governance-Modelle: dem hierarchischen ‚Democratic Governance Transfer‘ (‚top-down‘) und der nicht-hierarchischen Demokratieförderung (‚bottom-up‘). In dem Zusammenhang wies die Referentin auf das unterschiedliche Demokratieverständnis in der Europäischen Union und in Marokko hin: Da das Land weiterhin vom König und der politischen Elite geführt werde, handele es sich in diesem Fall weniger um einen Prozess der Demokratisierung als um Liberalisierung.

In der Maghreb-Region sei Marokko aufgrund seiner internen Stabilität und der religiösen Legitimität des Königs als Ausnahme zu betrachten. Heidlmayr kritisierte, dass die Europäische Union mehr am Status quo und dem Ausbau von wirtschaftlichen Beziehungen als an tatsächlichem Wandel interessiert sei. Dies sei beispielsweise an der vornehmlich auf wirtschaftliche Kooperation angelegten Rechtsharmonisierung sowie Konstruktionsfehlern in Form von bürokratischen Hürden im Demokratisierungsprozess zu sehen.

Auch Demokratieförderung und Diffusion demokratischer, westlich-liberaler Werte durch die Zivilgesellschaft seien nur sehr eingeschränkt möglich, da die demokratischen Governance-Strukturen noch immer stark von der politischen Elite kontrolliert werden.

Demokratieförderung in Osteuropa: der ‚Ring des Feuers‘ und die Rolle Russlands

Die europäische Demokratieförderung in Osteuropa und die russische Antwort darauf standen im Mittelpunkt des Vortrags von *Boris Litwin*. Aufgrund unterschiedlicher europäischer und russischer Intentionen und Ordnungsvorstellungen in der Dreiecksbeziehung zwischen der Europäischen Union, Russland und den Ländern der Östlichen Partnerschaft bräuchten die EU-Russland-Beziehungen einen erneuten „Reset“. Hinzu komme, dass die Wirtschafts- und Sicherheitslage in der Östlichen Partnerschaft heute wesentlich schlechter sei als noch 2008 und Russland eine wirkungsvollere Gegenstrategie habe. Mit der Eurasischen Wirtschaftsunion (EEU) und der zunehmenden Ideologisierung der Innen- und Außenpolitik stelle Russland einen alternativen Multi-Level-Governance-Ansatz zur Verfügung. Dieser zeichne sich durch Institutionalisierung, Nutzung der Machtasymmetrie und Anwendung von ‚soft power‘ aus und diene der Durchsetzung nationaler Interessen und Ziele.

4 Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role, in: Journal of Common Market Studies 3/1993, S. 305-328.

5 Nicole Koenig: Den „Conception-Performance Gap“ der ENP überwinden, Jacques Delors Institut: Policy Paper 160/2016.

Litwin stellte, unter der Annahme, dass es sich bei den EU-Russland-Beziehungen um ein Nullsummenspiel handelt, zwei Thesen auf: Erstens, Russland könne „gewinnen“, wenn es erfolgreich die Östliche Partnerschaft unterminiert und eine eigene Alternative anbietet, was in einer Schwächung der Sicherheit und Wirtschaft, Einschränkungen im Waren- und Energiehandel resultieren könne. Zweitens könne aber auch die Europäische Union „triumphieren“, wenn sie ein eigenes Wirtschaftsmodell implementiert und die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bemühungen Russlands schwächt. Dies könne auf langfristige Sicht die Türen für einen osteuropäischen Wirtschaftsraum öffnen.

Russland setze seine Macht selektiv ein, um außenpolitische Ziele zu verfolgen. Um die Innenpolitik anderer Länder und die dortigen zivilgesellschaftlichen Strukturen zu beeinflussen, setze Russland auf Desinformation und Emotionalität in Massenkampagnen. Litwin kam zu dem Fazit, dass Russland durch die EEU eine regionale Integration jenseits der Europäischen Union geschaffen habe, deren Erfolg jedoch noch abzuwarten ist. In der Integrationskonkurrenz unterscheide sich Russland dadurch, dass es Anspruch auf den postsowjetischen Raum erhebe, während die Europäische Union sich flexibel zeige und bereit scheine, andere Angebote für russlandnahe Nationen zu machen.

Kultur als Träger von Identität

Lukas Zech wählte eine ganz andere Vorgehensweise, um den europäischen Normen- und Regelexport in Drittstaaten zu untersuchen, und beschäftigte sich in seinem Beitrag mit Darstellungen der Außenpolitik Europas in der gegenwärtigen Kinematografie. Er wählte hierfür die zwei deutschen Filme „Auslandseinsatz“ und „Zwischen Welten“, um die Normen und Werte herauszuarbeiten, die durch den Einsatz militärischer Mittel transportiert werden. Besondere Beachtung schenkte er hierbei den Zielen, den gewählten Instrumenten und den Regeln im Einsatz der SoldatInnen.

In den beiden Filmen führe Deutschland eine wertorientierte Außenpolitik, die militärische Mittel infrage stelle und „guten“ Zielen sowie weichen Instrumenten Bedeutung zumesse. So seien die Ziele der Militäreinsätze in den beiden Filmen Entwicklungshilfe und gesellschaftlicher Wandel, die durch Zurückhaltung beim Waffeneinsatz und Zusammenarbeit mit lokalen Kräften erreicht werden. Jedoch äußerte sich Zech kritisch bezüglich des Widerspruchs zwischen denotativen und konnotativen Absichten in der Filmsemiotik und warf die Frage auf, ob denotative Bilder an Bedeutung und Aussagekraft verlieren. Die Tatsache, dass einige Dinge in Filmen gezeigt, während andere übergangen werden, sei ein Abbild von strategischer Kultur und sage etwas über die Gesellschaft aus. Bisher seien populkulturelle Medien als Spiegel gesellschaftlicher Normen und Werte zum Einsatz militärischer Werte ausgeblendet worden, obwohl Kultur ein Gegenstand sei, der als Träger von Identität Normen und Werte transportiere.

Lobbyismus, Interessenvertretung und der Anspruch der europäischen Transparenz

Bernd Hüttemann leitete seinen Vortrag mit einer Aufzählung verschiedener Arten von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Lobbyismus ein, um zu demonstrieren, wie wenige Menschen die Aktivitäten dieser Gruppen bestimmen können. Diese Begriffsverwirrung reiche jedoch viel weiter, da weder zivilgesellschaftliche Gruppierungen noch Lobbyismus im deutschen Grundgesetz erwähnt werden, auf europäischer Ebene jedoch durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Transparenzregister definiert seien.

Hüttemann bemängelte die schwierige und falsche Selbst- und Fremdeinschätzung von Zivilgesellschaft und Lobbyismus, die oftmals mit der negativen Konnotation von Lobbyismus einhergehe. So seien Organisationen, die sich im Transparenzregister registrieren,

offiziell Teil von Lobbyismus, würden sich jedoch häufig selbst anders definieren.

Als Lösungsansätze nannte Hüttemann die Bedeutsamkeit von exakten Definitionen sowie die Notwendigkeit, Demokratie als System und nicht als ‚single player‘ zu verstehen. Zivilgesellschaft und Lobbyismus agierten beide ohne staatliche Kontrolle als Methoden der Interessenvermittlung.

Aufgrund interner und außenpolitischer Probleme der Europäischen Union werde die Thematik heute weniger positiv diskutiert. Doch in der EU-Außenpolitik seien viele unterschiedliche Organisationen aktiv, deren Vielfalt unglaubliche Möglichkeiten unter anderem für Normen- und Wertetransfers eröffne. Alles in allem müsse man aber sowohl Zivilgesellschaft als auch Lobbyismus kritisch und hinterfragend betrachten.

Von einzelnen Puzzlestücken zu einem Gesamtbild des europäischen Normen- und Regelexports

Insgesamt wurden während der Tagung breite Forschungsfelder beleuchtet und wesentliche Aspekte und Entwicklungen im europäischen Normen- und Regelexport veranschaulicht. Die an die Vorträge anschließenden Diskussionen thematisierten hauptsächlich die große Bandbreite der global agierenden Akteure und die Erkenntnis, dass die Außenpolitik ihren rein staatlichen Charakter abgelegt hat. Vertiefend wurde diskutiert, ob zivilgesellschaftliche Akteure eher als Transmissionsriemen staatlicher Politik zu betrachten sind oder ob sie eine eigene Politik mit eigenen Schwerpunkten verfolgen. Unabhängig davon herrschte Einigkeit, dass die Zivilgesellschaft ein sinnvoller Akteur sei, um Außenpolitik zu betreiben.