

Texte zum IMI-Kongress 2010 - Europas Staatsbildungskriege

Eurosphere: Europäische Nachbarschaftspolitik als imperiale Expansionsstrategie

von Jürgen Wagner

Was die Europäische Union charakterisierte, war zumindest bis 1990 relativ unumstritten: Sie war ein Staatenbund, der sich durch – relativ – flache Hierarchien zwischen den Mitgliedern auszeichnete. Die sukzessive Angleichung der Wohlstandsverhältnisse war zumindest auf dem Papier ein wesentliches Ziel, während die Grenzen der Europäischen Union weitgehend festgelegt waren. Diese Zurückhaltung war jedoch eher den äußeren Umständen als irgendwelchen freiwilligen Selbstbeschränkungen geschuldet: Sowohl durch die Rolle als Juniorpartner der Vereinigten Staaten als auch aufgrund der Macht der Sowjetunion waren europäischen Expansionsplänen enge Grenzen gesetzt.

Offensichtlich hat sich die Europäische Union aber seit dem Ende des Kalten Krieges fundamental verändert. Dies belegen Aussagen namhafter Politiker wie Kommissionschef José Manuel Barroso oder EU-Wirtschaftskommissar Oli Rehn, die ebenso wie zahlreiche Wissenschaftler und Kommentatoren die – keineswegs kritische – Feststellung in den Raum stellen, die Europäische Union sei ein Imperium geworden.¹ Wie in diesem Artikel aufgezeigt werden soll, entspricht dies leider der Realität. Hierbei ist zwischen „imperialistisch“, einer (aggressiven) Taktik, um bestimmte Ziele zu erreichen, und „imperial“ zu unterscheiden, worunter ein ontologischer Zustand zu verstehen ist, der durch diverse Kriterien definiert wird. Was sind also die kennzeichnenden Merkmale von Imperien? Zieht man die einschlägige Literatur zurate, so werden vor allem ein ausgeprägtes Zentrum-Peripherie-Gefälle, ein kontinuierlicher Expansionsdrang sowie die Bereitschaft, Gewalt zur Aufrechterhaltung der imperialen Ordnung anzuwenden, als entscheidende Charakteristika benannt.²

Der Wille über die Ausweitung der Einflussphäre eine Weltmacht allerersten Ranges zu werden, stand stets ganz oben auf der Prioritätenliste der EU-Eliten – man war unzufrieden mit der Rolle als Juniorpartner der USA. Der ab den späten 1970ern dominierende Neoliberalismus verstärkte die Überzeugung, „zu neuen Ufern“ aufbrechen zu müssen. Durch den fortan einsetzenden Sozialabbau sank die Binnennachfrage rapide, was zur Folge hatte, dass die immer mächtiger werdenden Großkonzerne der Kerneuropa-Staaten (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) vehement auf die Erschließung neuer Absatzmärkte im Ausland drängten. Dieses

Zusammenspiel machtpolitischer und wirtschaftlicher Interessen bildet bis heute die Triebfeder hinter dem europäischen Expansionsdrang: „Weil die politischen Machtambitionen der EU sich mit der Interessenlage der Großkonzerne der Wirtschaft eng verfilzen, [sind] Schwerpunkte und Richtungen der außenpolitischen Strategien [...] deckungsgleich mit denen der Expansionsstrategien der Konzerne.“³

Auch über die Art und Weise, wie hierbei vorgegangen werden sollte, herrschte Einigkeit: „Bevor sich die Europäische Union glaubhaft als ernst zu nehmender globaler Akteur bezeichnen kann, muss sie sich zunächst einmal als vorrangige regionale Macht auf dem europäischen Kontinent und in ihrer größeren Nachbarschaft etablieren.“⁴ Mit dem Untergang der Sowjetunion Anfang der 1990er eröffnete sich frühzeitig die Möglichkeit zur Ausweitung der EU-Einflussphäre; die Gelegenheit war günstig und sie wurde mit den Erweiterungsrunden 2004 und 2007 zielstrebig ergriffen. Der Beitrittsprozess wurde dabei so strukturiert, dass die neuen Mitgliedsländer dauerhaft politisch und wirtschaftlich peripher angegliedert wurden. Das – politisch gewollte - Ergebnis ist eine deutlich hierarchisierte Union mit ausgeprägtem Zentrum-Peripherie-Gefälle, in der sich Macht und Einfluss zunehmend auf einige wenige Staaten konzentrieren (Kapitel 1).

Allerdings war damit der Expansionsdrang der Europäischen Union keineswegs befriedigt; die Möglichkeiten, dies in der bisherigen Form mit einer EU-Erweiterung zu bewerkstelligen, jedoch schon. Neue Wege wurden gesucht und mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auch gefunden. Die Strategie und (Finanz-)Mittel dieser „Expansion ohne Erweiterung“⁵ sollen in diesem Beitrag schwerpunktmäßig vorgestellt werden, insbesondere auch unter Berücksichtigung der jüngsten Überlegungen, wie die ENP genutzt werden kann, um die revolutionären Umbrüche in Nordafrika im eigenen Sinne zu beeinflussen (Kapitel 2). Spätestens mit diesen neuerlichen Anstrengungen, die europäische Einflusszone nach Süden auszuweiten, entsteht ein von Kerneuropa kontrollierter imperialer Großraum, in dem der Anspruch als Ordnungsmacht notfalls auch militärisch untermauert wird (Kapitel 3).

1. Ost-Expansion und imperiale Neuordnung

Nachdem sich schon früh nach dem Untergang der Sowjetunion ein Konsens herausgebildet hatte, acht mittel- und osteuropäischen Staaten (plus Malta und Zypern) - nach Erfüllung bestimmter Kriterien wohlgekernt - in die Europäische Union aufzunehmen, wurden im Jahr 1997 die Beitrittsverhandlungen offiziell gestartet. Als Ergebnis der Entscheidung des Ratsgipfels von Kopenhagen im Dezember 2002 traten schließlich am 1. Mai 2004 zehn neue Staaten der Union bei. Am ersten Januar 2007 folgten mit Rumänien und Bulgarien zwei weitere, sodass die EU mittlerweile auf 27 Länder angewachsen ist.

Der Beitritt wurde jedoch an die – unverhandelbare - Bedingung geknüpft, zuvor ein „ebenes Spielfeld“ (level-playing field) herzustellen. Europäischen Großkonzernen und Investoren musste erlaubt werden, zu gleichen Bedingungen wie die lokalen Akteure in den osteuropäischen Ländern zu agieren - Konkurrenz belebt das Geschäft, so die EU-Argumentation. Tatsächlich weist das Bild vom „ebenen Spielfeld“ aber eine extreme Schiefelage auf. Es ist in etwa so verquer, als würde man argumentieren, ein Wettrennen zwischen einem Ferrari und einem VW Käfer sei fair, nur weil beide dieselbe Straße benutzen. Im Endeffekt wurden hierdurch die osteuropäischen Firmen vor der Erweiterung ohne jegliche Schutzmaßnahmen der übermächtigen Konkurrenz der kerneuropäischen Konzerne ausgeliefert, der sie nicht gewachsen waren. Da die potenziellen Neumitglieder gleichzeitig keinerlei Mitspracherechte auf die Ausgestaltung des Beitrittsprozesses erhielten, steht es etwa für Alan Posener außer Frage, „dass die Ost-Erweiterung der EU ein imperiales Projekt war. [...] Das Zentrum stellt die Bedingungen; die Peripherie muss sie erfüllen. Das ist das klassische imperialistische Modell.“⁶

Die Folgen der Osterweiterung waren dabei ebenso absehbar wie die Profiteure, wie der Wirtschaftshistoriker Hannes Hofbauer beschreibt: „Die Triebkraft zur Erweiterung der Europäischen Union in Richtung Osten geht von der Produktivität der großen anlagensuchenden Unternehmen Westeuropas aus. [...] Nicht Entwicklungshilfe oder karikativer Gestus sind es, auch nicht die Solidarität einer christlichen Wertegemeinschaft, die Brüssel veranlassen, die Grenzen der Europäischen Union auszudehnen, sondern eine Überproduktionskrise in den westeuropäischen Zentren ist der Grund. [...] Die Osterweiterung der Europäischen Union dient vornehmlich dazu, den stärksten Kräften im Westen - den so genannten ‚Global Players‘ - neuen Marktraum zu erschließen und mit Hilfe des Regelwerks des ‚Acquis communautaire‘ abzusichern.“⁷

Hier stellt sich automatisch die Frage, weshalb die Kandidatenländer zu derart weit reichenden Eingriffen bereit waren. Ausschlaggebend hierfür war vor allem die Hoffnung, die Negativeffekte des Beitrittsprozesses allmählich umkehren zu können, nachdem man erst einmal substanzielle Mitspracherechte und Einflussmöglichkeiten durch die Aufnahme in die Europäische Union erlangt hatte.

Aber da hatten die Beitrittskandidaten die Rechnung ohne die europäischen Kernstaaten gemacht.

Bereits frühzeitig wurden Überlegungen angestellt, wie auf politischer Ebene die Mitspracherechte der neuen Mitgliedsstaaten beschnitten werden konnten. Mit dem Argument, es gelte auch nach der Osterweiterung die „Entscheidungsfähigkeit“ der Union zu gewährleisten, initiierten die Kerneuropa-Staaten strukturelle Veränderungen, um so den neuen Mitgliedern dauerhaft den Platz am politischen Katzentisch der Union zuzuweisen. „Als Konsequenz verfügen die ost- und mitteleuropäischen Staaten auch nach dem Beitritt zur Union über wenig Möglichkeiten, die Ungleichgewichte, die in ihren Beitrittsverträgen niedergeschrieben wurden, zu revidieren.“⁸ An Begriffen für die Hierarchisierung EUropas mangelt es nicht, es herrscht diesbezüglich eine geradezu babylonische Sprachvielfalt: „differenzierte Integration“; „flexible Integration“;

„asymmetrische Integration“; „engere Kooperation“; „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“; „variable Geometrie“; „à la carte Europa“. Am treffendsten ist wohl aber das Bild vom „Europa der konzentrischen Kreise“, das sich insbesondere durch die Neuverteilung der Stimmgewichtung im Europäischen Rat sowie die Forcierung des Kerneuropa-Konzepts ergibt.

Ursprünglich sollte der Verfassungsentwurf, der aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten erst am 1. Dezember 2009 nahezu unverändert als Vertrag von Lissabon in Kraft trat, noch vor der Osterweiterung verabschiedet werden und hierdurch die Einflussmöglichkeiten der neuen Mitglieder erheblich einschränken. Der Vertrag verändert die Stimmgewichtung im wichtigsten EU-Gremium, dem Rat der Staats- und Regierungschefs, indem künftig⁹ bei Abstimmungen, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden müssen, ein so genannter demografischer Faktor, auch doppelte Mehrheit genannt, berücksichtigt wird. Hierdurch wird die Bevölkerungsgröße als Grundlage für die Stimmverteilung deutlich stärker berücksichtigt als dies zuvor der Fall war. Dies reduziert die Einflussmöglichkeiten der kleinen und mittelgroßen Staaten erheblich. Die Gewinner sind die bevölkerungsreichsten – und ökonomisch mächtigsten – Länder, allen voran Deutschland, das hierdurch seinen Stimmanteil etwa verdoppelt, aber auch Frankreich, Großbritannien und Italien (siehe Tabelle).

Dass der Vertrag von Lissabon auch die Bereiche ausweitet, in denen mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird,

akzentuiert diese Machtverschiebung zusätzlich. Dies erleichtert unter anderem die Bildung von „Exklusivgruppen“, die über wesentliche Aspekte u.a. der EU-Militärpolitik künftig im Alleingang entscheiden können. Denn mit der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) des Vertrags von Lissabon wird das Konsensprinzip im Militärbereich ausgehebelt, das bislang kleineren Ländern erhebliche Einflussmöglichkeiten eröffnete. Gemäß Artikel 46 (6) kann eine SSZ mit qualifizierter Mehrheit begründet werden, anschließend „bezieht sich die Einstimmigkeit allein

Machtverschiebung zugunsten Kerneuropas:

	Nizza-Vertrag	Lissabon-Vertrag
Deutschland	8,4%	16,5%
Frankreich	8,4%	12,9%
Großbritannien	8,4%	12,4%
Italien	8,4%	12,0%
Spanien	7,8%	9,0%
Polen	7,8%	7,6%
Rumänien	4,1%	4,3%
Niederlande	3,8%	3,3%
Griechenland	3,5%	2,2%
Portugal	3,5%	2,1%
Belgien	3,5%	2,1%
Tschech. Republik	3,5%	2,1%
Ungarn	3,5%	2,0%
Schweden	2,9%	1,9%
Österreich	2,9%	1,7%
Bulgarien	2,9%	1,5%
Dänemark	2,0%	1,1%
Slowakei	2,0%	1,1%
Finnland	2,0%	1,1%
Irland	2,0%	0,9%
Litauen	2,0%	0,7%
Lettland	1,2%	0,5%
Slowenien	1,2%	0,4%
Estland	1,2%	0,3%
Zypern	1,2%	0,2%
Luxemburg	1,2%	0,1%
Malta	0,9%	0,1%

auf die Stimmen der Vertreter der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedsstaaten." Mehr noch, im verbindlichen Protokoll 10 des Vertrags werden sogar „Eintrittskriterien“ definiert: Vorbedingungen einer SSZ Beitreten zu dürfen sind die Teilnahme an EU-Operationen und den wesentlichen europäischen Rüstungsvorhaben sowie die anspruchsvolle Fähigkeit zur Aufstellung einer EU-Kampfruppe (Battlegroup). Wohin hier die Reise gehen soll, zeigen Überlegungen, die vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy bereits 2008 angestellt wurden: man solle die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit dafür nutzen, ein „Direktorium“ für den Bereich der Militärpolitik, bestehend aus Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, Spanien und Polen, zu bilden, so sein damaliger Vorschlag.¹⁰

Doch nicht nur politisch, auch wirtschaftlich werden die kleineren Länder innerhalb der Europäischen Union zunehmend strukturell marginalisiert. Früher war der „Abbau der Einkommensunterschiede“, wie eine Analyse der Friedrich-Ebert Stiftung ausführt, stets „ein gemeinsames Ziel der EU und der Beitrittsländer.“¹¹ Doch schon der Vertrag von Maastricht bzw. die maßgeblich von Deutschland durchgedrückten Euro-Stabilitätskriterien begünstigten die Großkonzerne der Kerneuropa-Staaten – mit gravierenden Folgen, wie sich immer deutlich zeigt: „Die europäische Gemeinschaftswährung nahm den Euro-Ländern, die dieser deutschen Exportoffensive ausgesetzt waren, die Möglichkeit, mittels einer Währungsabwertung die Konkurrenzfähigkeit ihrer Wirtschaft wiederherzustellen. Das daraus erwachsene enorme ökonomische Ungleichgewicht zeigt sich drastisch an dem Pleitekandidat Griechenland, der in 2008 deutsche Waren im Wert von 8,3 Milliarden Euro einführte, während die Exporte sich lediglich auf 1,9 Milliarden Euro summierten.“¹²

Während Deutschland und Frankreich den Stabilitätspakt im Zweifelsfall einfach ignorieren, werden vielen der anderen alten EU-Mitgliedsstaaten derzeit auf seiner Grundlage – und über die nochmalige Verschärfung durch den „Euro-Rettungspakt“ im März 2011 – die Daumenschrauben angelegt. Die Fähigkeit, über die eigene Wirtschaftspolitik bestimmen zu können, nimmt außerhalb Kerneuropas immer weiter ab. Die „Alteingesessenen“ EU-Mitglieder erhalten aber wenigstens noch einige Mittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds, die auch nach offizieller Lesart zumindest ansatzweise einen Ausgleich des Wohlstandsgefälles bewerkstelligen sollen.¹³ Mit der Osterweiterung wurden auch hier jedoch neue Pfade beschritten. Während die ärmeren alten Mitgliedsstaaten weiterhin dieselben Hilfen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds erhalten, fließen durch verschiedene Tricks an die neuen EU-Länder weit weniger Gelder.¹⁴ Die Folge all dessen ist, dass die dramatische Verarmung der Bevölkerung in den neuen Mitgliedsländern – politisch gewollt – unter den gegebenen Umständen unumkehrbar ist, ja sogar noch zunehmen wird. Damit wird sehenden Auges in Kauf genommen, dass sich *innerhalb* der EU eine dauerhaft in Abhängigkeit gehaltene Peripherie herausbildet.

Mit Osterweiterung und Vertrag von Lissabon nimmt die „Europäische Zwiebel“¹⁵ also Gestalt an: im Kern befinden sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien; darum herum gruppieren sich die restlichen alten EU-15-Länder; die nächste noch weiter aufs Abstellgleis gestellte Gruppe besteht schließlich aus den neuen Beitrittsstaaten der Osterweiterung. Doch hierdurch ist der Prozess der Imperiumsbildung keineswegs abgeschlossen oder gar der Expansionsdrang befriedigt – im Gegenteil: „Mit anderen Worten, die Union begann nicht nur ihren internen politischen Raum entlang imperialer Muster zu gestalten; sie begann sich auch gegenüber ihren Nachbarn auf imperiale Weise zu verhalten.“¹⁶

2. Nachbarschaftspolitik: Expansion ohne Erweiterung

Einig waren sich Europas Eliten, dass die Erweiterung um zwölf Staaten nicht das Ende der Fahnenstange sein sollte: „Schon vor dem Vollzug der Osterweiterung 2004 setzten in der EU-Kommission Überlegungen ein, wie es danach weitergehen sollte. Klar war aber auch, daß ein abruptes Ende der Expansionsdynamik nicht im Interesse der EU sein konnte.“¹⁷ Doch dieselben Strukturen, die dafür geschaffen wurden, den Beitrittsprozess und die Europäische Union generell asymmetrisch zu gestalten, verhinderten eine nächste Expansionsrunde per Erweiterung, weshalb die Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ins Leben gerufen wurde. Ursprünglich konzentrierte sich die ENP jedoch eher auf die östlichen Nachbarn, mit den jüngsten Umbrüchen in Nordafrika rückt jedoch die „Süddimension“ verstärkt ins Blickfeld. Die entsprechenden Instrumente werden gegenwärtig für ein verstärktes Vordringen in diese Region angepasst, womit die nächste Expansionsphase der Europäischen Union eingeläutet wurde.

Aus Sicht der Expansionsbefürworter verläuft das Projekt bislang überaus erfolgreich: „Auf die Feinheiten der Europäischen Nachbarschaftspolitik kommt es hier nicht an, sondern auf die Feststellung, dass Europa, von seinen eigenen Bürgern fast unbemerkt, bereits eine imperiale Politik des ‘Größeren Europa’ betreibt; und dass es dabei das typische Merkmal aller Imperien entwickelt, nämlich eine Asymmetrie und ein Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie.“¹⁸

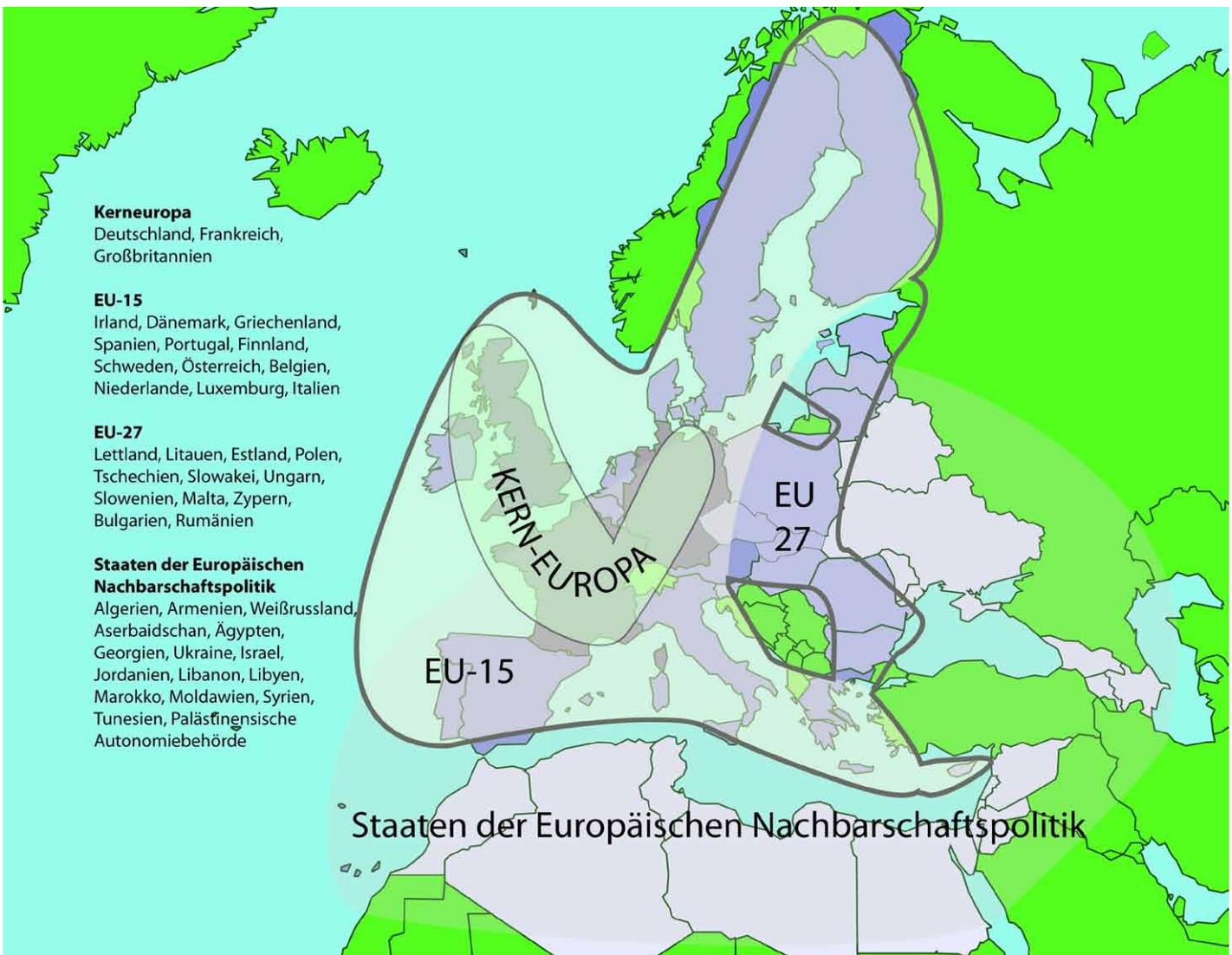
Das Dilemma des EU-Expansionsdrangs

Der Traum von der „Weltmacht Europa“ wäre, so die Sorge, ohne eine weitere Expansion schnell ausgeträumt: „Eine Reihe von Berichten der Europäischen Kommission und Analysen von EU-Wissenschaftlern argumentieren, dass eine fortgesetzte Erweiterung notwendig ist, will die EU ökonomisch und politisch in der Lage sein, mit anderen globalen Akteuren zu konkurrieren.“¹⁹ Allerdings ergibt sich hieraus das Problem, dass die Aufnahme neuer Mitgliedsländer die mühsam mit dem Vertrag von Lissabon neu strukturierte Machtverteilung innerhalb der EU wieder von den Kerneuropa-Staaten wegverlagern würde. Dies ist die Ursache für die deutlichen Warnungen vor einer Überforderung der „Absorptionsfähigkeit“ durch eine Aufnahme weiterer Mitglieder.²⁰ Eine Erweiterung ist deshalb allenfalls für einige wenige, kleine Staaten, denen schon länger eine Beitrittsperspektive angeboten wurde, denkbar (etwa Kroatien). Eine Aufnahme bevölkerungsreicher Staaten wie der Ukraine (45 Mio.) oder gar der Türkei (72 Mio., im Jahr 2025: 85 Mio.) schließt sich aufgrund der Koppelung der Stimmgewichtung an den demographischen Faktor aus – der Machtverlust wäre für die Kerneuropa-Staaten schlichtweg zu groß.

Hieraus ergibt sich das Dilemma, dass einerseits eine „Expansion per Erweiterung“ nicht in Frage kommt, andererseits aber die Ausweitung der Einflussphäre auf den Nachbarschaftsraum für notwendig erachtet wird. „Letztlich geht es [bei der ENP] darum, dass die EU zeigt, dass sie in der Lage ist, eine Außenpolitik zu Wege zu bringen, die es vermag, über die Erweiterungen hinaus einen Anstoß zu Wandel und Reform zu geben.“²¹

ENP: Großeuropäischer Wirtschaftsraum

Bereits im November 2002 wurden die Arbeiten an einem neuen Expansionskonzept aufgenommen. Dies führte schließlich zur Veröffentlichung des „Wider-Europe-Papiers“ der EU-Kommission im März 2003. In ihm wird das Ziel ausgegeben, einen „Ring aus Freunden“ zu schaffen, worin die Vorstellung des Europas der konzentrischen Kreise zum Ausdruck kommt. Damit war erstmals



Europa der „konzentrischen Kreise“

der Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik abgesteckt, die ein Jahr später auch offiziell so umbenannt wurde.²² Aus oben genannten Gründen war man nicht bereit, den ENP-Staaten eine Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen. Im Wider-Europe-Papier heißt es hierzu: „Ziel der neuen Nachbarschaftspolitik ist es daher, einen Rahmen für die Entwicklung neuer Beziehungen abzugeben, der eine Aussicht auf Mitgliedschaft oder eine Rolle in den Organen der Union mittelfristig nicht einschließt. Die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen sind getrennt von der Frage der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten.“²³

Gegenwärtig nehmen an der Europäischen Nachbarschaftspolitik 16 Länder südlich und östlich der EU teil.²⁴ Wie schon bei der Osterweiterung soll ein „ebenes Spielfeld“ (level-playing field) günstige Bedingungen für eine Expansion der europäischen Großkonzerne schaffen. Der Abbau von Handelshemmnissen und die Schaffung einer „Europäischen Wirtschaftszone“ stehen ganz oben auf der Prioritätenliste: „Der Besitzstand der EU, mit dem ein gemeinsamer Markt auf der Grundlage der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs errichtet wurde, auf dem Wettbewerb unter *gleichen Bedingungen* [...] könnte den Ländern, die institutionelle und wirtschaftliche Reformen durchführen, als Vorbild dienen. [...] Die EU muss daher bereit sein, in enger Partnerschaft mit ihren Nachbarstaaten zusammenzuarbeiten, die weitere Reformen durchführen wollen, und ihnen beim Ausbau ihrer Kapazitäten zu helfen, damit sie ihre Vorschriften an Teile des gemeinschaftlichen Besitzstands angleichen und umsetzen können.“²⁵

Insgesamt ist auch die ENP extrem asymmetrisch konzipiert. Die Umsetzung der neoliberalen Vorgaben erfolgt in Form von Aktionsplänen, die formal gleichberechtigt ausgehandelt, de facto aber von Brüssel diktiert werden. In ihnen werden mit einzelnen Ländern konkrete Maßnahmen für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren vereinbart. Gleichzeitig fehlt der ENP aber die EU-Beitrittsperspektive, um die teilnehmenden Länder von der „Notwendigkeit“ überzeugen zu können, die Diktate zu erfüllen. Somit stellte sich bereits bei der Konzeption der ENP die Frage: „Wie kann die Union eine stringenterere Expansionspolitik umsetzen, ohne dass sie ihre mit dem Erweiterungsinstrumentarium verknüpften Transformationskapazitäten verliert?“²⁶

Twinning und Finanzanreize

Um die ENP-Staaten zum Abschluss von Aktionsplänen zu ermuntern, führte die Europäische Union Ende 2006 ihre zahlreichen verschiedenen Maßnahmen zur Finanzierung von Projekten in der Großregion zu einem „Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ (ENPI) zusammen, dessen Budget zwischen 2007 und 2013 über 11 Mrd. Euro beträgt. Eine zufrieden stellende Implementierung der Aktionspläne – wobei allein die Europäische Union darüber befindet, ob dies der Fall war – führt zu Belohnungen, meist in Form größerer finanzieller Zuwendungen, bei „Fehlverhalten“ droht der Entzug von Geldern (Konditionalität).

Unter diesen Vorzeichen verwundert es nicht, dass mittlerweile mit allen ENP-Staaten außer Syrien, Weißrussland, Libyen und

Algerien Aktionspläne unterzeichnet wurden. Laut EU-Kommission ist dies gleichbedeutend mit der Zusage, die neoliberalen Vorgaben aus Brüssel umzusetzen: „Die EU bietet die wirtschaftliche Integration mit ihrem Binnenmarkt an [...] Dieses Angebot ist Teil der Kommissionsstrategie zur Schaffung *weitreichender und umfassender Freihandelszonen*. Diese sollen über den bloßen Zollabbau hinausgehen und auch den Marktzugang in den Bereichen Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Auftragswesen und in vielen anderen Bereichen eröffnen, wobei dort eine Annäherung an das EU-Recht angestrebt wird, wo dies zu einer Zunahme des Handels beitragen kann. *Alle Partner mit Aktionsplänen haben diesem Ansatz zugestimmt.*“²⁷

Ferner sollen so genannte Twinning-Programme sicherstellen, dass die Aktionspläne „richtig“ implementiert werden: „Ziel von Twinning-Projekten ist immer der Aufbau von öffentlichen Strukturen im Einklang mit europäischer Verwaltungspraxis.“²⁸ Einen Einblick, wie man sich die Praxis derartiger Programme vorzustellen hat, zeigt der jüngste ENP-Evaluationsbericht „Europäische Nachbarschaftspolitik – eine Bestandsaufnahme“ der EU-Kommission am Beispiel Moldawien: „Die EU [entsandte] im April 2010 eine hochrangig besetzte Politikberatungsmission in die Republik Moldau. Damit soll den moldauischen Behörden der *notwendige Sachverstand* vermittelt werden, um die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration zwischen der EU und Moldau vorantreiben zu können.“²⁹

Im Fazit des EU-Evaluationsberichts zeigt man sich im Großen und Ganzen mit den bislang erzielten Fortschritten zufrieden – zumindest im Schwerpunktbereich: „Im wirtschaftlichen Bereich, insbesondere im Handel und bei der Rechtsangleichung, wurde bisher mehr erreicht als im Bereich der demokratischen Staatsführung.“³⁰ Vor allem die osteuropäischen ENP-Staaten setzten bislang relativ bereitwillig die wirtschaftlichen ENP-Diktate um, die südlichen Länder waren hier bislang deutlich zögerlicher – dies soll sich nun ändern.

Auf zu neuen Ufern: Die südliche ENP-Dimension

Zwar bestand auch gegenüber den südlichen Nachbarn der Wunsch, diese zu wirtschaftsliberalen Reformen zu drängen, die Staaten der Region legten diesbezüglich allerdings lange deutlich weniger Bereitschaft an den Tag als ihre östlichen Pendanten. Ohnehin bestand bislang das Hauptinteresse darin, die südlichen ENP-Länder in die brutale EU-Abschottungspolitik gegen Migranten einzubinden, was deshalb bis vor kurzem den Schwerpunkt in diesem Bereich bildete.³¹ Mit den jüngsten Umbrüchen in Nordafrika sollen nun auch im Wirtschaftsbereich größere „Erfolge“ erzielt werden, man müsse hier nun dieselben Anstrengungen wie gegenüber den östlichen Nachbarn an den Tag legen, so die allgegenwärtige Forderung.³²

Am 8. März 2011 wurde in einer Kommissionsmitteilung die Neuausrichtung der ENP für den südlichen Mittelmeerraum vorgeschlagen, mit der die Europäische Union beabsichtigt, die revolutionären Umbrüche in der Region in „genehme“ Bahnen zu lenken: „Die Geschehnisse in den südlichen Nachbarländern sind von historischer Tragweite. [...] Die EU darf nicht einfach nur zuschauen.“ Das Dokument wird von dem Widerspruch durchzogen, einerseits verbal ein partnerschaftliches Verhältnis in den Vordergrund zu stellen: „Jedes Land und jedes Volk wird natürlich seinen eigenen Weg wählen und seine eigenen Entscheidungen treffen. Es ist ihr Recht, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, und es ist nicht an uns, ihnen Lösungen vorzuschreiben.“ Im selben Atemzug werden jedoch die Daumenschrauben erheblich angezogen, indem die Konditionalität verschärft werden soll, indem „Fehlverhalten“ künftig stärker sanktioniert wird: „Es handelt sich um einen leistungsbezo-

genen Ansatz („more for more“), der Anreize geben und motivieren soll: Länder, die ihre Reformen schneller und weiter vorantreiben, können mit mehr Hilfe von der EU rechnen, während Länder, die die vereinbarten Reformen verzögern oder von ihnen abweichen, eine Neuzuweisung der Mittel oder deren Verlagerung auf andere Schwerpunktbereiche befürchten müssten.“³³

Weiter wird „eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ anvisiert sowie „die Stärkung des Kapazitätsaufbaus in den Mittelmeerländern in den Bereichen Grenzen/Migration/Asyl“ als „Schlüsselement“ hervorgehoben. Die bisherige Fokussierung auf sicherheitspolitische Fragen sei aber nicht mehr ausreichend, dem „Abschluss tiefgreifender und umfassender Freihandelsabkommen“ komme hohe Priorität zu: „Die Abkommen sollten über die Abschaffung von Zöllen hinausgehen und schrittweise eine engere Integration zwischen den Volkswirtschaften der südlichen Mittelmeerpartnern und dem EU-Binnenmarkt fördern u.a. durch Maßnahmen wie Angleichungen im Regulierungsbereich. Besonderer Vorrang sollte Bereichen wie Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen, Schutz von Investitionen und tier- und pflanzengesundheitlichen Maßnahmen eingeräumt werden.“³⁴

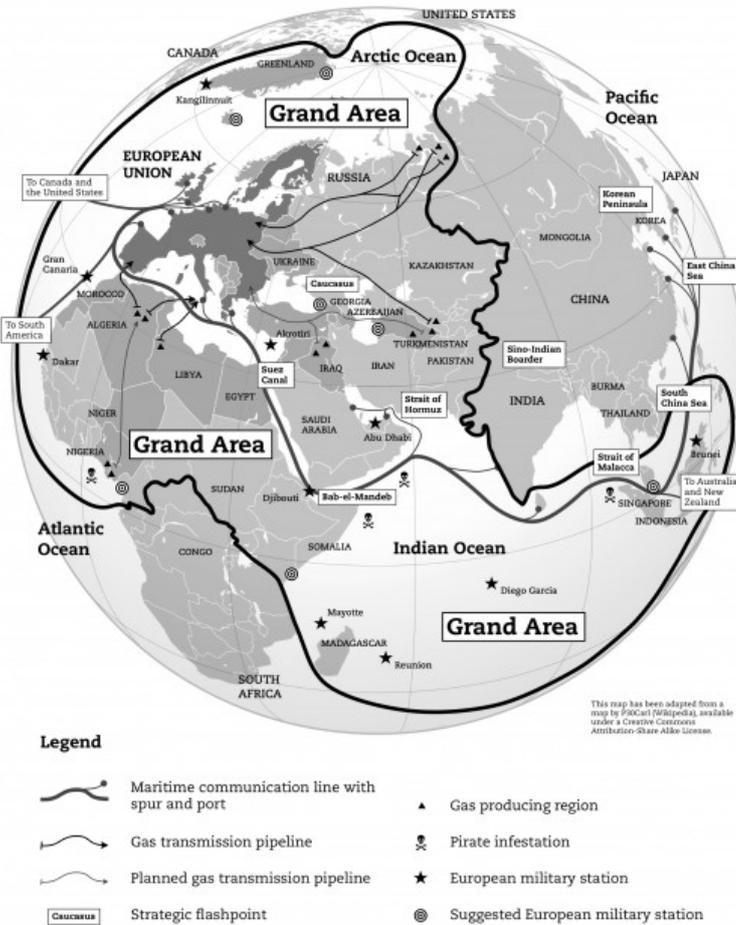
Die konkretere Ausplanung der südlichen ENP-Strategie ist gegenwärtig noch in Arbeit. An Vorschlägen hierfür herrscht derzeit kein Mangel. Man müsse die Vergabe von Geldern an „harte Bedingungen“ knüpfen, fordert ein Papier der Bertelsmann-Stiftung: „Reformen machen sich bezahlt, Rückschritte haben Folgen.“³⁵ Vom Auswärtigen Amt kam bereits die Forderung, künftig die Vergabe der Gelder noch stärker als bislang vom „Wohlverhalten“ der „Partner“ abhängig zu machen.³⁶

Natürlich geschieht dies alles offiziell in der Absicht, „Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ zu fördern, wie sogar der aktuelle Kommissionsbericht betitelt ist. Dass aber auch ausgewiesene und einflussreiche Machtpolitiker wie der Brite James Rogers, ehemals Leiter der „Henry Jackson Society for Democratic Geopolitics“, begeistert auf den Zug aufspringen, sagt viel über die eigentlichen Ziele aus. Es gehe im südlichen Nachbarschaftsraum auch um „maritime Handelsrouten“, aber auch „Pipelines könnten in Leidenschaft gezogen werden.“ Es sei schließlich das Ziel der ENP, einen „Ring von Freunden“ zu bilden, nun biete sich hierfür die Gelegenheit, so man sich nur zielstrebig genug daranmache: „Brüssel (und die Mitgliedsstaaten) muss sich von alten Ansätzen verabschieden und sich einer pro-aktiveren und energischeren Politik zuwenden, die darauf abzielt, den südlichen und östlichen Mittelmeerraum mehr entlang unserer Präferenzen zu gestalten.“³⁷ Solche Sätze werfen automatisch die Frage auf, wo Rogers und andere die Grenzen des künftigen EU-Imperiums sehen – die Antwort fällt keinesfalls beruhigend aus.

3. Der Großraum Europa und seine militärische Absicherung

Um ökonomisch und machtpolitisch konkurrenzfähig zu bleiben, will, ja muss die Europäische Union aus Sicht der Eliten immer weiter vom Kernland entlegene Gebiete so fest wie möglich an sich binden. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn etwa Mark Leonard, der Chef des „European Council on Foreign Relations“, das Ende des Expansionsprozesses erst dann gekommen sieht, wenn sich die Europäische Union große Teile der Weltkugel unter den Nagel gerissen hat: „Die Europäische Union beginnt damit, eine enorme Einflussphäre zu entwickeln, die sich weit über ihre Grenzen hinaus erstreckt und die ‚Eurosphäre‘ genannt werden könnte. Dieser Ring aus achtzig Staaten umfasst die ehemalige Sowjetunion, den westlichen Balkan, den Mittleren Osten, Nordafrika und Sub-Sahara Afrika und beinhaltet 20% der Weltbevölkerung.“³⁸

Noch ausufernder umreißt James Rogers die anvisierte EU-



Großraum-Ansatz des Geopolitikers James Rogers.

James Rogers, A New Geography of European Power, Egmont Paper 42, January 2011, S. 25

Einflussssphäre: „Was wir brauchen ist nichts anderes als einen Europäischen Commonwealth. [...] Er würde den europäischen geopolitischen Einfluss auf Afrika und Südamerika ausdehnen. [...] Aber wir sollten uns darüber im Klaren sein, dass dieser Commonwealth nicht dasselbe wie eine EU-Erweiterung ist; Länder würden nicht die Aufnahme in die Union gewinnen, sondern ihnen würde Hilfe im Austausch für die Übernahme der europäischen Werte und ökonomischen Standards gewährt.“³⁹ Im Januar 2011 präzisierte Rogers seine Vorstellungen in dem von ihm als „Großraum-Ansatz“ beschriebenen Konzept. Es gelte, wichtige Seewege und Rohstoffvorkommen unter Kontrolle zu bringen, wofür die – notfalls militärisch zu bewerkstellende – Erweiterung der Einflussosphäre erforderlich sei: „Die Zukunft der Europäischen Union hängt davon ab, ob ein wirklich umfassender und präventiver Ansatz entwickelt wird. Einer, der zivile und militärische Fähigkeiten zugunsten dauerhafter Machtprojektion in die Gegenden hinein verschmelzt, die für den Erhalt des europäischen Wohlstands und den demokratischen Lebensstil von zentraler Bedeutung sind.“⁴⁰

Erste Aufgabe eines Imperiums ist die (militärische) Aufrechterhaltung der Ordnung im Kernland. Hierfür wurden mit der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon (Artikel 222) die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, indem seither Inlandseinsätze gegen Demonstrationen und Aufstände möglich sind. Schon vor einiger Zeit zählte die Friedrich-Ebert-Stiftung die Gründe auf, weshalb dies für notwendig erachtet wird: „Ein großes Reservoir armer und verzweifelter Menschen in den Nachbarländern birgt politische (Instabilität, Extremismus) und wirtschaftliche Risiken (geringeres Wachstum, dauerhafte Niedriglohnkonkurrenz). [...] In den enttäuschten neuen Mitgliedsstaaten könnte die Europaskepsis zunehmen. Gewinnen entsprechende Kräfte Regierungseinfluss, so könnte dies die EU lähmen.“⁴¹

Doch der Wille zur militärischen Beaufsichtigung des europäischen Großraums reicht weit über die Grenzen der Europäischen

Union hinaus: Robert Cooper, einer der wichtigsten EU-Politiker, fordert offen einen „Imperialismus des Nachbarn“; James Rogers begrüßte die Militärintervention in Libyen explizit mit der Begründung, das Land liege schließlich im unmittelbaren Nachbarschaftsraum; und Alan Posener sieht die Aufgabe der EU darin, in Afrika als „imperiale Stabilisierungsmacht“ zu agieren.⁴² Den Ambitionen zur militärischen Absicherung des EU-Imperiums scheinen kaum Grenzen gesetzt zu sein – die Frage ist jedoch angesichts zunehmender Binnenkonflikte und erster Anzeichen von imperialer Überdehnung, ob es sich hierbei um ein tragfähiges Expansionsprojekt handelt.

Anmerkungen

1 Vgl. Wagner, Jürgen: Brüssel, das neue Rom? Ostexpansion, Nachbarschaftspolitik und das Empire Europa, Studien zur Militarisation Europas 36/2008.

2 Vgl. zu den Imperiums-Definitionen Zielonka, Jan: Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union, New York 2006; Münkler, Herfried: Imperien. Die Logik der Weltherrschaft, Bonn 2005; und Wagner 2008, S. 4f..

3 Binus, Gretchen: Europäische Union: Konzernentwicklung und EU-Außenpolitik, Die Linke im Bundestag, Juni 2010, S. 10.

4 Quaisser, Wolfgang/Wood, Steve: The „New European Union“ – Characteristics, Contradictions and Challenges, Osteuropa-Institut, Kurzanalysen und Informationen Nr. 30, Februar 2008, S. 4.

5 Vobruba, Georg: Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas, in: Osteuropa 2-3/2007.

6 Posener, Alan: Imperium der Zukunft. Warum Europa Weltmacht werden muss, München 2007, S. 90.

7 Hofbauer, Hannes: EU-Osterweiterung. Historische Basis - ökonomische Triebkräfte - soziale Folgen, Wien 2007, S. 254.

8 Ellison, David L.: Divide and Conquer: The EU Enlargement's Successful Conclusion? Institute for World Economics, Working Papers No. 161, July 2005, S. 33.

- 9 Die Regelung tritt allerdings erst 2014 in Kraft und danach gilt noch eine Übergangsfrist von weiteren 3 Jahren, in der bei Antrag noch nach dem alten Abstimmungs-Prinzip verfahren werden kann (Ioaninna-Klausel).
- 10 Howorth, Jolyon: The Future of European Security, EXPO/B/SEDE/2008/16, March 2008.
- 11 Dauderstädt, Michael: Überholen, ohne einzuholen: Irland, ein Modell für Mittel und Osteuropa? Friedrich-Ebert Stiftung, Bonn 2001, URL: <http://library.fes.de/fulltext/id/01028001.htm#LOCE9E1> (18.03.2008).
- 12 Tomasz Konicz: Pleite made in BRD, junge Welt, 09.02.2009.
- 13 „Die [...] Kohäsionspolitik zielt darauf ab, den territorialen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken, indem das wirtschaftliche Gefälle zwischen Ländern und Regionen durch Annäherung des Einkommensniveaus an den europäischen Gesamtdurchschnitt gemindert wird.“ (Wachsende soziale Ungleichheit in Europa, Informationsdienst Soziale Indikatoren, Nr. 39/Januar 2008, S. 1).
- 14 "In Zahlen ausgedrückt hätten die neuen Mitgliedsstaaten [ansonsten] zwischen 2 und 80mal soviel Unterstützung erhalten.“ (Ellison 2005, S. 20).
- 15 De Neve, Jan-Emmanuel: The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU, in: Journal of European Integration (2007), Vol. 29, Nr. 4, S. 503-521.
- 16 Zielonka 2006, S. 45f.
- 17 Vobruba 2007. Tatsächlich dachte der Europäische Rat spätestens seit 1995 über die Erweiterungskonsequenzen nach. Allerdings konkretisierten sich die Überlegungen erst mit dem Näherrücken der Osterweiterung. Vgl. Lippert, Barbara: Die EU und ihre Nachbarn - alte Rezepte für neue Herausforderungen? in: integration 3/2006, S. 236-242, S. 236.
- 18 Posener 2007, S. 101.
- 19 Yesilanda, Brian/Efird, Brian/Noordijk, Peter: Competing Among Giants: A Look at How Future Enlargement of the European Union Could Affect Global Power Transition, in: International Studies Review (2006), 8, S. 607-622, S. 620.
- 20 Lang, Kai-Olaf/Schwarzer, Daniela: Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung? SWP-Studie, Dezember 2007, S. 10.
- 21 Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, Mitteilung der Kommission, Brüssel, den 05.12.2007, KOM(2007) 774 endgültig, S. 2.
- 22 Europäische Nachbarschaftspolitik: Strategiepapier, Mitteilung der Kommission, Brüssel, den 12.5.2004, KOM(2004) 373 endgültig.
- 23 Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Partnern, Mitteilung der Kommission, Brüssel, den 11.3.2003, KOM(2003) 104 endgültig (weiter zitiert als Wider-Europe 2003), S. 5.
- 24 Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine.
- 25 Wider-Europe 2003, S. 10. Hervorhebung JW.
- 26 Lang/Schwarzer 2007.
- 27 Die Europäische Nachbarschaftspolitik – eine Bestandsaufnahme, Mitteilung der Kommission, Brüssel, den 08.03.2011, KOM(2010) 207 endgültig. Hervorhebung JW.
- 28 Nationale Koordinierungsstelle EU-Twinning (NCP), BMWI, Januar 2011.
- 29 KOM(2010) 207, S. 13. Hervorhebung JW.
- 30 KOM(2010) 207, S. 16.
- 31 Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut: Was kann die EU für Nordafrika tun? Bertelsmann-Stiftung, spotlight europe, 2011/01 – Februar 2011, S. 3.
- 32 Grant, Charles: A new neighbourhood policy for the EU, CER policy brief, March 2011, S. 2.
- 33 Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Mitteilung der Kommission, Brüssel, den 08.03.2011, KOM(2011) 200 endgültig.
- 34 KOM(2011) 200 endgültig.
- 35 Hanelt/Möller 2011, S. 4.
- 36 Grant 2011, S. 10.
- 37 Rogers, James: After Egypt: towards a geopolitics of democracy? Europeangeostrategy.com, 13.02.2011.
- 38 Leonard, Mark: Why Europe will run the 21st Century, New York 2005, S. 54.
- 39 Rogers, James: Towards a "Greater Europe"?, 05.03.2008, URL: <http://www.globalpowereurope.eu/2008/03/towards-greater-europe.html> (18.03.2008).
- 40 Rogers, James: A New Geography of European Power, Egmont Paper 42, January 2011, S. 25.
- 41 Dauderstädt 2001.
- 42 Cooper, Robert: The Post-Modern State, in: Mark Leonard (ed.): Re-Ordering the World, London 2002, S. 11-20; Rogers 2011; Posener 2007, S. 217.

Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag, gehalten auf dem 13. IMI Kongress "Europas Staatsbildungskriege"

Information

Die Informationsstelle Militarisierung (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage (www.imi-online.de), per Brief, Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist: 1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisierung e.V.

Hechingerstr. 203

72072 Tübingen

Telefon: 07071/49154

Fax: 07071/49159

e-mail: imi@imi-online.de

web: www.imi-online.de

Der hier abgedruckte Text spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V. wieder.

