

Neuausrichtung der Nachbarschaftspolitik

Europas neoliberale Offensive an der südlichen Peripherie

von Sabine Lösing und Jürgen Wagner

Anfangs wurden die revolutionären Umbrüche im arabischen Raum zumindest in einigen europäischen Ländern vorrangig als Bedrohung wahrgenommen – schließlich war man mit den autoritären Machthabern in der Region bis dato relativ gut zu Rande gekommen. Schnell wurde aber aus der Not eine Tugend gemacht und überlegt, wie aus der veränderten Situation (buchstäblich) Kapital geschlagen werden könnte.

Wie und von wem dies bewerkstelligt werden soll, erläutert Anton Börner, Präsident des Bundesverbandes Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA): „Eine entscheidende Rolle kommt bei alledem der Europäischen Union zu. Europa hat seine Politik mit der Region allzu lange einseitig auf die Vermeidung von Flüchtlingsströmen oder die Sicherstellung von Rohstoffquellen gerichtet. Jetzt muss in den Handels- und Investitionsbeziehungen ein neues Kapitel aufgeschlagen werden. Ziel muss es sein, eine echte Liberalisierung von Handel und Investitionen zwischen der EU und dem südlichen Mittelmeerraum zu erreichen und Maßnahmen zu ergreifen, um nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen und Unternehmen mit konkreten Informationen über Handels- und Investitionsmöglichkeiten in der gesamten Region zu versorgen.“¹

Zur zielstrebigen Umsetzung genau dieser Agenda wurde wenige Wochen nach Ausbruch der Proteste die Neufassung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verabschiedet.² Sie zielt auf die Ausweitung der europäischen Einflussosphäre, wobei ein besonderes Augenmerk darauf gelegt wird, die angrenzenden Länder zur Übernahme neoliberaler Reformen zu »ermutigen«, um so den (west-)europäischen Konzernen neue Absatzgebiete und Investitionsfelder zu erschließen.

Expansion ohne Erweiterung

Gerade in Zeiten, in denen die Europäische Union durch neue machtpolitische Herausforderer wie China verstärkt unter Druck gerät, stellt die kontinuierliche Erweiterung der eigenen Einflussosphäre aus Sicht der EU-Eliten eine notwendige Bedingung dar, um im Ringen der Großmächte bestehen zu können. 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“.³

Hierfür wurden in zwei großen Erweiterungsrounden 2004 und 2007 neue Staaten in die Union aufgenommen, die damit von 15 auf 27 Staaten anwuchs. Aus diversen Gründen, insbesondere, weil die Aufnahme weiterer Länder die in den letzten Jahren in die Wege geleitete Machtverschiebung zugunsten der EU-Großmächte gefährden würde, steht vorerst eine weitere Expansion durch neue Mitgliedsländer nicht mehr zur Debatte.⁴ Neue Wege mussten gesucht und gefunden werden: „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 Inter-



Grafik: Wikipedia

esse der EU sein konnte.“⁵ Das Ergebnis dieser Überlegungen ist die Europäische Nachbarschaftspolitik, deren Ziel bündig auf die Formel „Expansion ohne Erweiterung“ zusammengefasst werden kann.

Imperial und neoliberal

Bereits im November 2002 wurden die Arbeiten an einem neuen Expansionskonzept aufgenommen. Dies führte schließlich zur Veröffentlichung des Papiers „Größeres Europa“ der EU-Kommission im März 2003, dessen deklaratorisches Ziel darin bestand, um die Europäische Union einen „Ring befreundeter Staaten“ zu schaffen.⁶ Das Papier steckte erstmals den Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ab, die ein Jahr später auch offiziell so benannt wurde und sich gegenwärtig auf 16 Staaten erstreckt. Aus oben genannten Gründen war man nicht bereit, den ENP-Staaten eine Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen. Im Papier „Größeres Europa“ heißt es hierzu: „Die durch Nähe und Nachbarschaft aufgeworfenen praktischen Fragen sind getrennt von der Frage der Aussicht auf einen EU-Beitritt zu beantworten.“ Dennoch – oder gerade deswegen – war die ENP „revolutionär“, denn mit ihr untermauerte die Europäische Union ihr „Bestreben, ein Machtblock außerhalb ihrer Grenzen zu sein bzw. zu werden, ein Global Player“.⁷

Vorrangiges Ziel der ENP ist die Schaffung einer „Grosseuropäischen Wirtschaftszone“, indem die angrenzenden Länder mit zahlreichen Maßnahmen zum Abbau von Handelshemmnissen und zur Übernahme des EU-Rechtsbestands (acquis communautaire) »ermutigt« werden.⁸ Der neoliberale Umbau erfolgt in Form von Aktionsplänen, die von Brüssel einseitig diktiert werden. Erst wenn die Europäische Union zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Vorgaben zufriedenstellend implementiert wurden, erfolgt eine Belohnung in Form einer engeren wirtschaftlichen Integration. Die Mitspracherechte der Anrainerstaaten sind also vorsichtig formuliert begrenzt, weshalb zahlreiche Beobachter kritisch auf den imperialen Charakter der Nachbarschaftspolitik hingewiesen haben.⁹ Andere, wie etwa der ehemalige Kommentarchef der Welt am Sonntag, Alan Posener, kommen zwar zu demselben Ergebnis, sehen dies jedoch als eine „naturegegebene“ Folge der aus ihrer Sicht erforderlichen EU-Expansionspolitik: „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.“¹⁰

Revolutionsbedingte Generalüberholung

Natürlich wurde im Zuge der Nachbarschaftspolitik durchaus erfolgreich auch gegenüber den Staaten der südlichen Peripherie auf die Übernahme neoliberaler Reformen gedrängt. Allerdings bestand das Hauptinteresse darin, diese Länder in die brutale

EU-Abschottungspolitik gegen Migranten einzubinden.¹¹ Offenbar sollen die jüngsten Umbrüche im arabischen Raum nun die Möglichkeit eröffnen, auch in dieser Region die wirtschaftsliberale Agenda stärker in den Vordergrund zu rücken. Hierfür veröffentlichte die Europäische Kommission am 8. März 2011 schon sechs Wochen nach Ausbruch der Proteste die Mitteilung „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ (KOM (2011) 200), die am 25. Mai weitgehend in die Neufassung der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingearbeitet wurde, die den Titel „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ trägt (KOM (2011) 303).¹²

Zwar ist in beiden Dokumenten viel die Rede von Demokratieförderung und sozialer Gerechtigkeit, mit beeindruckender Offenheit wird aber dennoch eingeräumt, was der Schwerpunkt der Nachbarschaftspolitik war und ist: „Seit ihrer Einführung im Jahr 2004 dient die ENP als Rahmen für die Förderung einer Vielzahl wichtiger Initiativen - vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Handel [...]“. (KOM (2011) 303: S. 1) Aus diesem Grund zielt man insbesondere auf den „schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen und die Angleichung von Rechtsvorschriften in für den Handel relevanten Bereichen ab“. (KOM (2011) 303, S. 10) Sicherheitspolitischen Fragen (insbesondere der Migrationsabwehr) komme zwar weiter eine hohe Bedeutung zu, die wirtschaftliche Zusammenarbeit müsse aber nun gezielter vorangetrieben werden. „Als gemeinsames mittel- bis langfristiges Ziel wurde in den Gesprächen mit den südlichen Mittelmeerpartnern auf regionaler und bilateraler Ebene der Abschluss tiefgreifender und umfassender Freihandelsabkommen vereinbart [...] Die Abkommen sollten über die Abschaffung von Zöllen hinausgehen und schrittweise eine engere Integration zwischen den Volkswirtschaften der südlichen Mittelmeerpartnern [sic!] 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.“ (KOM (2011) 200, S. 10)

Angesichts dieser ambitionierten Agenda drängt sich allerdings folgende Frage auf: Weshalb sollten die südlichen Anrainer gewillt sein, diesen Vorgaben Folge zu leisten, zumal auch in der ENP-Neufassung keinerlei Beitrittsperspektive eröffnet wird, die das wichtigste „Lockmittel“ für die Umsetzung derart weitreichender Eingriffe wäre? Untersuchungen zeigen, dass die Einführung des *acquis communautaire* für wirtschaftlich schwache Länder mit extremen Kosten verbunden ist. Verschärft wird dies zusätzlich dadurch, dass die Europäische Union in den Verhandlungen wenig Bereitschaft an den Tag legt, über den Abbau von Handelshemmnissen in Bereichen zu diskutieren, in denen die ENP-Staaten wettbewerbsfähig wären (etwa im Agrarsektor). Schon die seit 2006 im Rahmen der ENP-Aktionspläne erfolgten Liberalisierungsmaßnahmen haben sich deshalb extrem zuungunsten der südlichen Länder ausgewirkt: Ihr jährliches Handelsbilanzdefizit mit der EU stieg sprunghaft von 530 Mio. Euro (2006) auf 20,4 Mrd. Euro (2010).¹³ Die nun ins Auge gefassten weitergehenden Liberalisierungsmaßnahmen würden diesen bedenklichen Trend zusätzlich verschärfen, weshalb es nicht verwunderlich ist, dass sich in den Ländern des südlichen Nachbarschaftsraums zunehmender Widerstand gegen die wirtschaftsliberale EU-Agenda regt.¹⁴

Anstatt aber, wie teils vorgeschlagen wurde, einseitig den südlichen (und östlichen) Anrainern Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren und so ihre wirtschaftlichen Perspektiven massiv zu

verbessern,¹⁵ versucht die Europäische Union mit einer Art Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik die aus ihrer Sicht wünschenswerten Ergebnisse zu erzielen.

Neoliberalismus mit Zuckerbrot und Peitsche

Die Neufassung der Nachbarschaftsstrategie sieht zunächst einmal eine Aufstockung der Mittel zur Umsetzung der Aktionspläne vor: Von 2011 bis 2013 stehen nun zusätzlich zu den bislang vorgesehenen 5,7 Mrd. Euro weitere 1,24 Mrd. Euro zur Verfügung. Außerdem wurden die Kreditmittel der Europäischen Investitionsbank von sechs auf sieben Mrd. Euro erhöht.

Im Zuge eines „leistungsbezogenen Ansatzes“ sollen diese Gelder künftig aber deutlich stärker nach dem Prinzip von Belohnung und Bestrafung vergeben werden: „Es handelt sich um einen leistungsbezogenen 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.“ (KOM (2011) 200, S. 5)

Insbesondere die Bestrafung ungewünschter Verhaltensweisen (negative Konditionalität) wird deutlich stärker als in den Vorgängerdokumenten betont, wenn etwa von der „Verhängung gezielter Sanktion“ (KOM (2011) 303: S. 3) die Rede ist. Beobachter werten das als klaren Verweis auf die Absicht, künftig die Daumenschrauben weit stärker anziehen zu wollen.¹⁶ Zusammenfassend lässt sich die neue ENP-Strategie also folgendermaßen beschreiben: „Nur wer mehr Reformen durchzieht, kriegt auch Geld (‘more for more’), und wer keine Fortschritte macht, dem wird der Hahn zugedreht (‘less for less’) heißen die Zauberformeln.“¹⁷

Fazit: Ein »Ring zorniger Staaten«?

Das vorgelegte Programm sei hochprofitabel – und zwar für beide Seiten, so das Märchen der Europäischen Union: „Unsere Nachbarschaft bietet große Chancen für Integration und Zusammenarbeit, die für beide Seiten von Vorteil sind, zum Beispiel eine zahlenmäßig große und gut qualifizierte Erwerbsbevölkerung, beträchtliche noch unerschlossene Märkte und ‚Win-Win-Lösungen‘ im Bereich Energiesicherheit.“ (KOM (2011) 303, S. 25) Selbstredend wird dabei betont, das Bestreben zur „Erschließung neuer Märkte“ bedeute keineswegs, den südlichen Anrainern ein bestimmtes Wirtschaftsmodell überstülpen zu wollen: „Die Geschehnisse in den südlichen Nachbarländern sind von historischer Tragweite. [...] Die EU darf nicht einfach nur zuschauen. [...] 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.“ (KOM (2011) 200: S. 15)

Solche Aussagen stehen jedoch in krassem Gegensatz zur Alternativlosigkeit, mit der versucht wird, die neoliberale Agenda durchzusetzen. Sie stehen auch im Widerspruch zu dem erklärten Ziel, zu sozialer Gerechtigkeit im Nachbarschaftsraum beitragen zu wollen. Von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit reden und zugleich in imperialer Art und Weise Neoliberalismus aus-schenken, auf diese Weise macht man sich keine »Freunde«, auch wenn dies einmal das vorgebliche Ziel der Nachbarschaftspolitik war: „Im Vorfeld festgelegte Politiken müssen akzeptiert werden und vorab definierte europäische Werte werden gegenüber den

lokalen Werten der Nachbarn als überlegen erachtet. [...] Paradoxerweise riskiert die ENP, die ins Leben gerufen wurde, um gut gesinnte Nachbarn zu schaffen, das zu produzieren, was sie verhindern will: zornige Nachbarn.“¹⁸

Anmerkungen

- 1 Anton F. Börner: Nordafrika und Nahost: Aufgabe und Chance für die deutsche Wirtschaft, Rede am 09.03.2011.
- 2 Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Brüssel, den 25.5.2011 KOM (2011) 303.
- 3 Brian Yesilanda et.al.: Competing Among Giants: A Look at How Future Enlargement of the European Union Could Affect Global Power Transition. In: International Studies Review, volume 8, issue 4, December 2006, S. 607-622, hier S. 620.
- 4 Vgl. Jürgen Wagner: Brüssel, das neue Rom? Ostexpansion, Nachbarschaftspolitik und das Empire Europa. Informationsstelle Militarisierung (IMI), Studien zur Militarisierung EUropas 36/2008.
- 5 Georg Vobruba: Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas. In: Osteuropa 2-3/2007.
- 6 Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Partnern. Brüssel, den 11.3.2003, KOM (2003) 104.
- 7 Henk van Houtum/Freerk Boedeltje: Questioning the EU's Neighbourhood Geo-Politics. In: Geopolitics, Volume 16, Issue 1 (2011), S. 121-129, S. 121f.
- 8 Vgl. Martin Brand: Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein neoliberales Projekt? In: Utopie kreativ, H. 217 (November 2008), S. 988-1006.
- 9 Vgl. etwa Christopher S. Browning/Pertti Joenniemi: Geostrategies

of the European Neighbourhood Policy. In: European Journal of International Relations, Vol.14, No. 3 (September 2008), S. 519-551.

- 10 Alan Posener: Imperium der Zukunft. Warum Europa Weltmacht werden muss. München: Pantheon. 2007, S. 101.
- 11 „Die Sicht der Europäischen Union auf den südlichen Mittelmeerraum war im letzten Jahrzehnt jedoch stark auf sicherheitsrelevante Fragen fokussiert.“ (Christian-Peter Hanelt/Almut Möller: Was kann die EU für Nordafrika tun? Bertelsmann-Stiftung, spotlight europe, 2011/01 – Februar 2011, S. 3).
- 12 Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Brüssel, den 08.03.2011, KOM (2011) 200. Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Brüssel, den 25.5.2011 KOM (2011) 303.
- 13 Vincenzo Scarpetta/Pawel Swidlicki: The EU and the Mediterranean: good neighbours? In: open Europe, Mai 2011, S. 16.
- 14 Herausforderung Liberalisierung. German-Foreign-Policy.com, 25.08.2011.
- 15 Vgl. Nathalie Tocci: State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's Response. Mediterranean Prospects project, MEDPRO Policy Paper No. 1/August 2011, S. 10.
- 16 Ibid.
- 17 Jan Techau: Zähne für den Tiger. Bevor die neue Nachbarschaftspolitik wirken kann, muss die EU ihre Hausaufgaben machen. In: Internationale Politik Juli/August 2011, S. 126-127, hier S. 126.
- 18 Henk van Houtum/Freerk Boedeltje: Brussels is Speaking: The Adverse Speech Geo-Politics of the European Union Towards its Neighbours. In: Geopolitics, Volume 16, Issue 1 (2011), S. 130-145, hier S. 131.

Europäische „Experten“ in Libyen

Unmittelbar nachdem bekannt wurde, dass Muammar al-Gaddafi unter bis heute nicht geklärten Umständen getötet wurden, drückten Regierungvertreter der NATO-Staaten in mehreren Pressemitteilungen hierüber ihre unverholene Freude aus. Für die EU ergriffen zunächst EU-Präsident van Rompuy und Kommissionspräsident José Manuel Barroso in einer gemeinsamen Stellungnahme das Wort, in der sie feststellten, dass der Tod Gaddafis es Libyen „ermöglicht, ein neues Kapitel in seiner Geschichte aufzuschlagen und einer neuen, demokratischen Zukunft“ entgegenzublicken. Auch eine von der EU-Außenbeauftragten kurz danach veröffentlichte Pressemitteilung geht davon aus, dass „sein [Gaddafis] Tod eine tragische Periode im Leben so vieler Libyer zum Abschluss bringt“. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/125455.pdf).

Interessanter ist jedoch der Anhang der Pressemitteilung. In ihm sind die Unterstützungsleistungen aufgelistet, welche die EU dem Nationalen Übergangsrat geleistet hätte. So hätte sie u.a. „humanitäre Hilfe“ in Höhe von 156 Mio.

Euro geleistet und „Zivilschutz“-Einheiten sowohl nach Libyen als auch in die Nachbarstaaten entsandt. Experten der EU aus den Bereichen Kommunikation, Zivilgesellschaft, Beschaffung, Grenzmanagement und Sicherheit befänden sich darüber hinaus bereits im Land. Dabei handelt es sich um Bereiche, die in (Bürger-)Kriegssituationen von der Kriegführung nicht zu trennen sind und traditionell auch von militärischen Einheiten bearbeitet werden. Außerdem sei bereits am 10. September eine EU-Mission im Land, „um in enger Zusammenarbeit mit dem Übergangsrat eine Bedarfsermittlung und die Planung unmittelbarer Unterstützung vorzubereiten“. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob nicht auch die EU gegen die UN-Resolution 1973 verstoßen hat, indem sie flankierend zu den NATO-Luftangriffen „Bodentruppen“ in Libyen stationierte. Einer juristischen Prüfung würde diese Gleichsetzung von „Beratern“, „Zivilschutzeinheiten“, „Experten“ und „Unterstützungsmaßnahmen“ mit „Bodentruppen“ vermutlich jedoch nicht standhalten. Dabei profitiert die Europäische Union gewissermaßen von

ihren institutionellen Beschränkungen, die es bislang verhindern, dass sie eigene militärische Kapazitäten entwickelt und stattdessen erzwingt, Tätigkeiten, die traditionell von Spezialeinheiten und Militäргеheimdiensten vollzogen werden, in „zivile“ „Berater-“ und „Expertenmissionen“ umzuwidmen – an denen dann durchaus auch Militärs aus den Mitgliedsstaaten beteiligt sein dürfen.

Obwohl sich Ashton in ihrer Pressemitteilung für eine „demokratische Zukunft für das Land mit vollem Respekt für die Menschenrechte“ ausspricht, stellt sie jedoch gleich im Anhang 25 Mio. Euro „für den unmittelbaren Stabilisierungsbedarf, darunter auch die Wiederaufnahme der Programme im Bereich der Migration, die mit Beginn des Konfliktes eingestellt wurden“, in Aussicht. In der Zusammenarbeit mit Libyen bei der Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr wird also offensichtlich auf Kontinuität gesetzt. Damit entlarvt sich auch die Europäische Vorstellung einer „demokratischen Zukunft“ und des „Respekts für die Menschenrechte“ in Libyen.

Christoph Marischka