

## Texte des IMI-Kongress 2010 - Europas Staatsbildungskriege

# Ziele und Instrumente neoliberaler EU-Außenpolitik

von Malte Lühmann

Im Kontext der Außenbeziehungen der Europäischen Union sind (natürlich) nicht nur die harten, militärischen Mittel zur Durchsetzung eigener Interessen relevant.<sup>1</sup> Neben der Militär- oder Sicherheitspolitik sind auch Bereiche wie die Kultur-, Wirtschafts- und Handelspolitik oder etwa die globale Umweltpolitik zentrale Bestandteile der Außenbeziehungen. Das trifft auf die EU in besonderer Weise zu, da sich im Bereich der militärischen „hard power“ noch immer viel auf nationaler oder NATO-Ebene abspielt. Die EU ist hier dementsprechend eine Entscheidungsebene unter anderen, auch wenn ihr militärisches Potenzial in den letzten Jahren stetig gewachsen ist. Anders sieht es bei den europäischen Außenwirtschaftsbeziehungen aus, einem Politikfeld, das sich heute wesentlich auf EU-Ebene konzentriert und als stark vergemeinschaftet bezeichnet wird. Auf dieser Basis fungiert die EU seit den 1990er Jahren zunehmend als globaler Akteur mit dem Ziel, die ökonomische Globalisierung nicht nur nach innen sondern auch nach außen aggressiv voran zu treiben. Erfahrung beim ökonomischen Umbau von Drittstaaten konnte die EU bereits zuvor im Rahmen ihrer Bemühungen um „statebuilding“ auf dem Balkan und ihrer Beitritts- und Nachbarschaftspolitik machen, bei der pro-europäische und damit wirtschaftsliberale Eliten systematisch gefördert wurden und die oberste Maxime die Privatisierung staatlicher Betriebe und der Öffnung für ausländische Investitionen zu sein scheint. Entsprechende Reformen, „um dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union mittelfristig standhalten zu können“, werden etwa im Rahmen des Beitrittsprozesses regelmäßig in so genannten „Fortschrittsberichten“ aufgelistet und bewertet.<sup>2</sup>

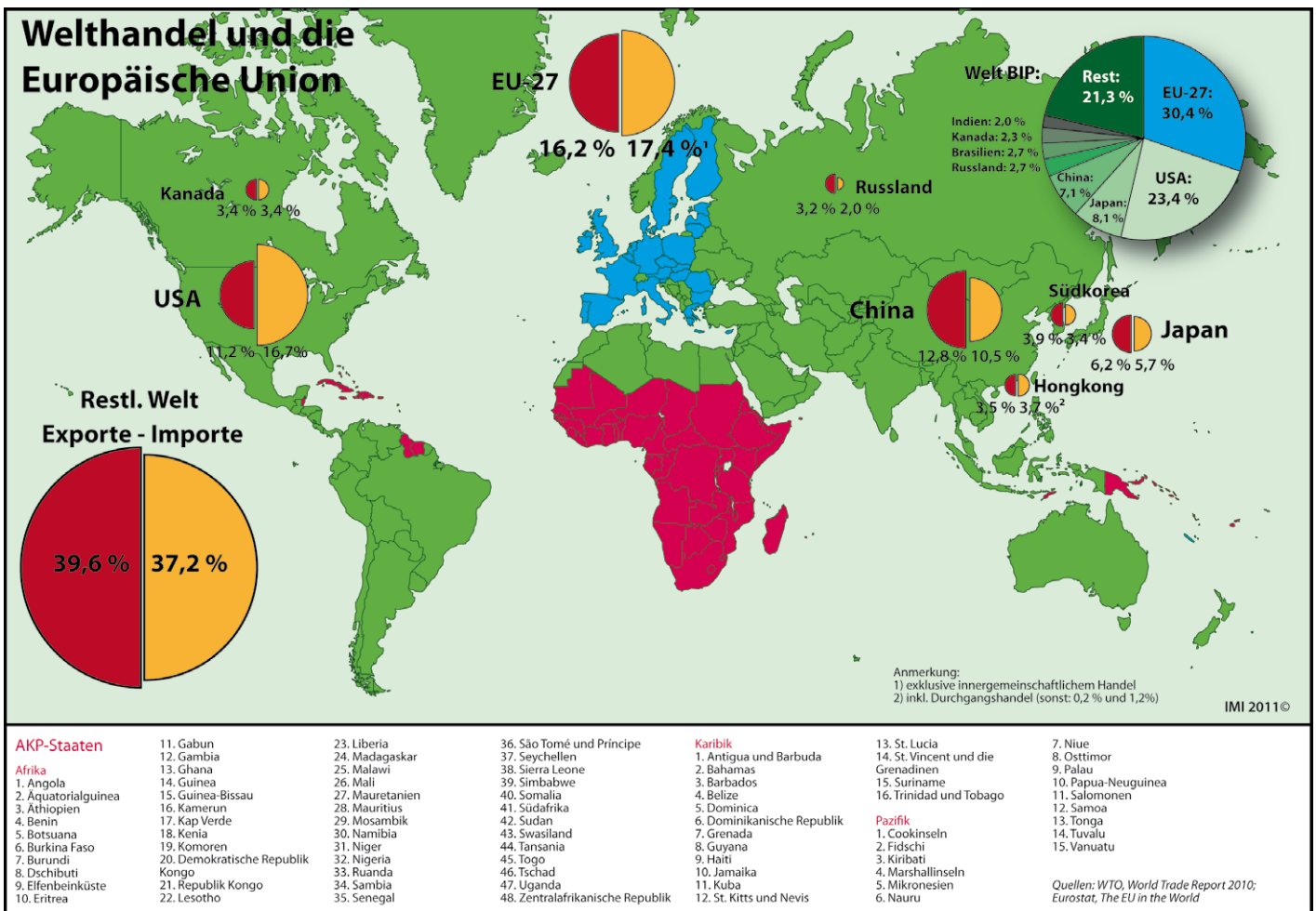
In Anbetracht ihres massiven ökonomischen und wirtschaftspolitischen Machtpotenzials ist sie dabei durchaus nicht allein auf die Überzeugungskraft ihrer Argumente angewiesen. Tatsächlich stützt sich die externe Globalisierungspolitik der EU auf ihre strukturelle Stärke als Gigant in der Weltökonomie. So konnte die EU-27 im Jahr 2008 30,4% des weltweiten BIPs auf sich vereinigen, gegenüber einem 23,4%-Anteil der USA und 7,1% Chinas.<sup>3</sup> Beim Weltmarkt kamen 2009 16,2% der Weltexporte aus der EU-27 (USA: 11,2%, China: 12,8%) und 17,4% der Weltimporte wurden in Europa abgesetzt (USA: 16,7%, China: 10,5%). Auch die ausländischen Direktinvestitionen spiegeln die Größe der EU-27 wieder: 2009 kamen 47% der nach außen gerichteten Direktinvestitionsflüsse von dort (USA: 23%, China: 1%). Damit ist die EU-27 als Ganzes nicht nur der größte Wirtschaftsraum der Welt, sondern auch größter Exporteur, größter Absatzmarkt und aktivster Direktinvestor. Vor diesem Hintergrund haben Interessen der EU bei der Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung einiges Gewicht und es ist ihr insbesondere gegenüber kleineren Staaten oder Staatengruppen

möglich, Zwang und „sanfte Gewalt“ z.B. in Form von Marktzugängen und -ausschlüssen oder der (Nicht-)Gewährung von Entwicklung- und Budgethilfen auszuüben.

### Interesse und Strategie

Grundlegend können zwei Interessengebiete der EU bei der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer globalen Rolle unterschieden werden: Auf der einen Seite stehen geopolitische Interessen, die u.a. eng mit sicherheitspolitischen Erwägungen verknüpft sind. Auf der anderen Seite stehen die geoökonomischen Interessen, mit denen wir uns an dieser Stelle eingehender beschäftigen wollen. Als grundsätzliches geoökonomisches Interesse kann der Erfolg und das Fortbestehen der eigenen Wirtschaftsordnung bezeichnet werden. Dazu sind weitere Punkte relevant: der Zugriff auf Ressourcen, inkl. der Ware Arbeit; der möglichst uneingeschränkte Zugang zu Absatzmärkten (durch die Verringerung oder besser noch Abschaffung von Zöllen, Einfuhrbeschränkungen, etc.); der zunehmend wichtige Zugang zu Investitionsmöglichkeiten; der Schutz und die Förderung eigener Industrien; und im Sinne günstiger Rahmenbedingungen die (Mit-)Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung nach eigenen Wünschen. Über die konkrete Ausgestaltung von Politik ist damit allerdings noch kaum etwas gesagt, denn die Gewichtung dieser grundlegenden Faktoren hängt zentral mit dem verfolgten Wirtschaftsmodell und den damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab.

Bei der Betrachtung strategischer Leitideen, welche die EU-Politik bestimmen, lässt sich spätestens seit den 1990er Jahren ein Kurswechsel feststellen. Die aktuelle Ausrichtung beruht auf einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse innerhalb der herrschenden Eliten seit den 1970er/80er Jahren. Bestimmend sind seitdem die globalen Absatz- und Investitionsstrategien europäischer transnationaler Konzerne (TNKs), die in Folge von Fusions- und damit Konzentrationsprozessen enorm an Bedeutung und Einfluss gewonnen hatten. Das eher nach innen gerichtete Ziel der Konsolidierung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums wurde dadurch verdrängt. Mittlerweile bestimmt ein Elitenetzwerk bestehend aus Kommission (Bürokratie), globalisierten Unternehmen, einzelnen EU- und nationalen Politikern und Experten die europäische Außenwirtschaftspolitik. Unterstützt wird ihr Projekt von der Presse durch die Rhetorik der „notwendigen“ Weltmachtrolle, welche die EU einzunehmen habe. Die inhaltliche Ausrichtung nach dem beschriebenen Kurswechsel ist in wichtigen Strategiepapieren wie der „Lissabon-Strategie“ (2000), „Global Europe“ (2006) und „Europe 2020“ (2010) nachzulesen.<sup>4</sup>



Die im Jahr 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie konzentrierte sich vor allem auf einen internen Umbau der EU-Mitgliedsländer. Sie gab das ehrgeizige strategische Ziel aus, innerhalb von zehn Jahren zur Weltwirtschaftsmacht Nummer eins aufsteigen zu wollen. Zu diesem Zweck wurden im Namen der nunmehr alles dominierenden „Wettbewerbsfähigkeit“ überall in der Union wirtschaftliche „Reformen“ eingeleitet - in Deutschland etwa im Zuge der Agenda 2010 und dem damit einhergehenden massiven Sozialabbau -, die einen sprunghaften Anstieg der Unternehmensprofite zulasten der arbeitenden Bevölkerung zur Folge hatten. Komplementär zum internen Umbau zielt „Global Europe“ vor allem auf die aggressive Durchsetzung der eigenen Wirtschaftsagenda gegenüber anderen Ländern, während „Europe 2020“ die Fortführung beider Strategien über die globale Wirtschaftskrise hinaus festlegt. Im Kern werden hierbei stets dieselben Maßnahmen propagiert: Die Schaffung günstiger Wettbewerbsbedingungen für europäische TNKs durch die Liberalisierung von Waren- und Dienstleistungshandel durch die Gleichstellung ausländischer und inländischer Investitionen und den weltweiten Schutz von Unternehmen und geistigem Eigentum vor dem Zugriff der Staaten. Dementsprechend besteht natürlich auch ein Interesse seitens der EU-Konzerne, dass Rechtssicherheit und Investitionsschutz nötigenfalls von der Europäischen Union auch militärisch gewährleistet werden – so zieht der Expansionsdrang der Unternehmen auch den des Militärs nach sich. Die strategische Ausrichtung der EU zielt also auf eine Vertiefung der ökonomischen Globalisierung, was insbesondere den weiteren, radikalen Umbau von Staaten des Südens durch Freihandelsverhandlungen erfordert.

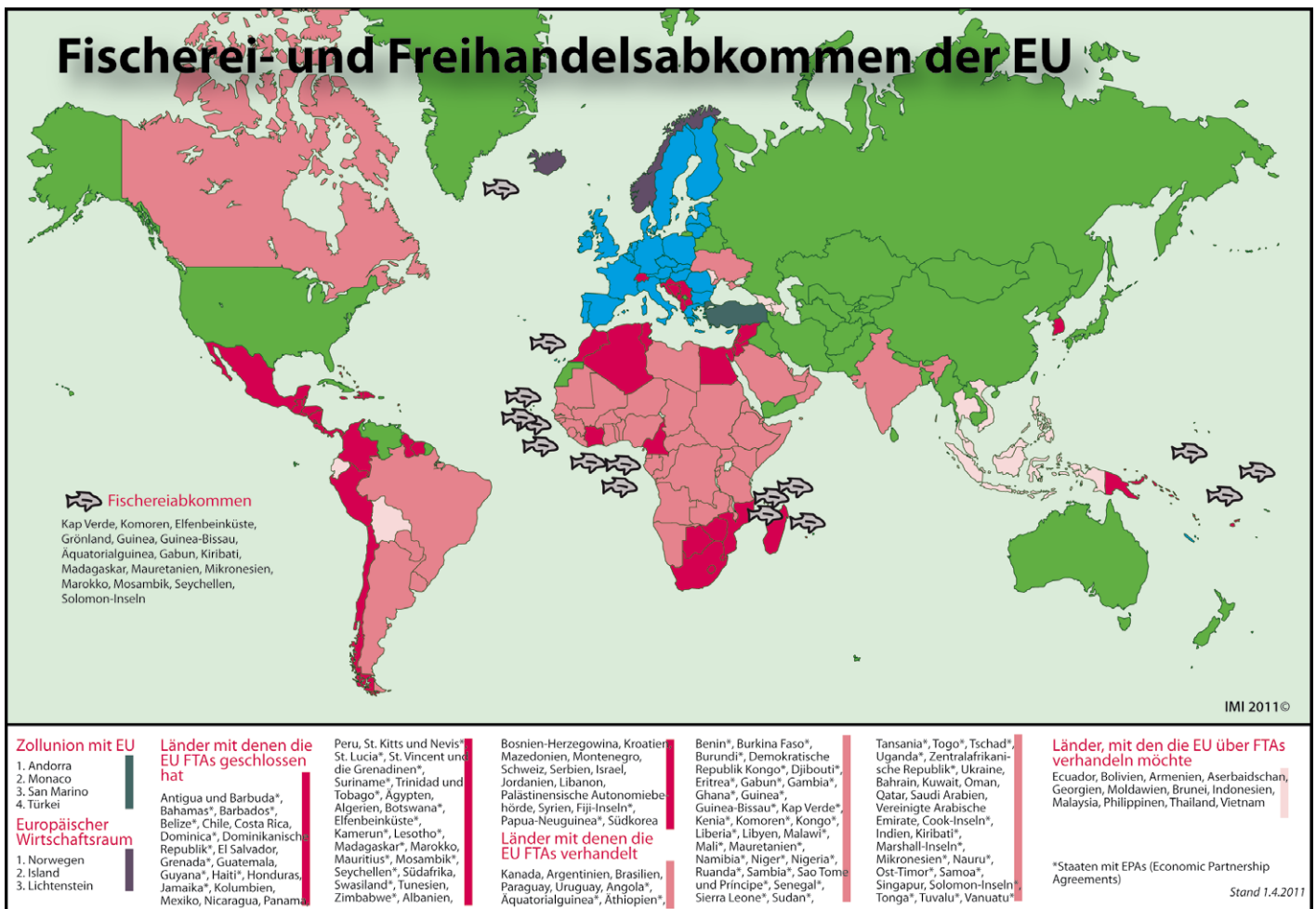
Als Argument dient hierbei der Verweis, ein „ebenes Spielfeld“ (level-playing field), auf dem alle Akteure zu gleichen Bedingungen konkurrieren, würde allen Beteiligten nutzen. Tatsächlich nutzt dies aber ausschließlich den ökonomisch stärksten Spielern auf dem

Feld – mächtigen TNKs aus der EU und anderswo, die natürlich gegenüber kleineren und weniger hochentwickelten Konkurrenten massive Wettbewerbsvorteile haben. Immer offener werden dabei im EU-Rahmen die eigenen wirtschaftspolitischen Interessen in den Vordergrund gestellt. Exemplarisch lassen sich hierfür die „Politischen Leitlinien für die nächste Kommission“ vom 3. September 2009 anführen, die von EU-Kommissionschef José Manuel Barroso verabschiedet wurden: „Der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde hat auch weiterhin oberste Priorität. Aber wir müssen uns auch für Freihandelszonen und Handelsvereinbarungen einsetzen und sicherstellen, dass bei Handelsrunden die Interessen der EU gewahrt werden. [...] Wir müssen daher stärker als bisher alle Register unserer Außenpolitik ziehen, um so mit ‚sanfter Gewalt‘ solide Ergebnisse für die EU-Unternehmen und -Bürger zu erzielen. Das europäische Interesse muss in kohärenter Weise entschlossen geschützt und gefördert werden.“

Derartige Verhandlungen über Liberalisierungsmaßnahmen wurden zunächst in der Doha-Runde auf WTO-Ebene geführt, wo die hier als „WTOplus-Agenda“ bezeichneten Inhalte allerdings seit 2001 aufgrund des Widerstands der Schwellen- und Entwicklungsländer nicht durchgesetzt werden konnten. Die Antwort der EU bestand in einer neuen Mehrebenenstrategie, die neben den multilateralen Verhandlungen in der WTO Anstrengungen für bilaterale und biregionale Freihandelsabkommen rund um den Globus beinhaltet.

### Beispiel: European Partnership Agreements

Ein prominentes Beispiel für Verhandlungen unterhalb der WTO-Ebene sind die „European Partnership Agreements“ (EPAs), die von der EU mit 79 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifikraum (AKP-Staaten) geführt werden. Gespräche in dieser



Konstellation laufen seit dem Jahr 2000, die Wurzeln dieser Beziehungen liegen allerdings viel tiefer. Denn im Kern handelt es sich bei den 79 AKP-Staaten um ehemalige europäische Kolonien, die seit dem Beginn der Europäischen Integration in den 1950er Jahren durch bevorzugte Bedingungen beim Marktzugang wieder stärker an ihre ehemaligen Kolonialherren gebunden werden sollten. Für die AKP-Staaten war insbesondere das zuletzt gültige Abkommen von Lomé aus dem Jahr 1975 vorteilhaft, denn die EU hatte ihnen hier aus politischen Gründen einseitige Handelsvorteile zuerkannt.

Die neuen Verhandlungen seit 2000 unterscheiden sich deutlich von dieser Herangehensweise. Es handelt sich um „harte“ Freihandelsverträge, die weitgehend auf Gegenseitigkeit beruhen und der WTO-plus-Agenda folgen. Zwar wurden sie mit weit reichenden Bedingungen zur politischen Umstrukturierung der betroffenen Staaten verbunden, allerdings wurde dieses Paket in eine „weiche“ Entwicklungsretorik eingebettet, um öffentlicher Kritik zu begegnen. Die Auswirkungen eines Abschlusses wären für die AKP-Staaten aus verschiedenen Gründen fatal. Erstens finanzieren sich viele dieser Staaten weitgehend durch Zollerlöse, denn ihre Steuerbasis ist meist sehr bescheiden. Diese wichtigen Einnahmen würden mit einer drastischen Senkung der Zölle stark einbrechen. Zweitens würden die eigenen Märkte mit EU-Waren überschwemmt, gegen die heimische Industrien nicht konkurrieren können. Damit wäre im Ganzen mit einer weiteren Abnahme gesellschaftlicher Autonomie und staatlicher Handlungsfähigkeit zu rechnen. Auf der anderen Seite spielt für die EU nicht so sehr der Zugang zu den sowieso relativ unbedeutenden AKP-Märkten eine Rolle, als vielmehr die Tatsache, dass durch ein Abkommen zwischen 27 EU- und 79 AKP-Staaten eine Freihandelsagenda auf globaler Ebene vorangetrieben werden könnte, die im Rahmen der WTO zurzeit keine Aussicht auf Fortschritte hat.

Im Laufe der Verhandlungen sind die massiven Machtungleichgewichte zwischen der EU und ihren Verhandlungspartnern klar zutage getreten. So bei der Größe und Expertise der Verhandlungsdelegationen, die auf EU-Seite aus einem umfangreichen Stab erfahrener Diplomaten bestehen und auf AKP-Seite teilweise erst mit finanzieller Hilfe und Ausbildung der EU(!) aufgebaut wurden. Zugleich werden diese Verhandlungen (wie sich zugespitzt bei der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit Honduras gezeigt hat) auch dazu genutzt, entsprechende Eliten und Fraktionen innerhalb der jeweiligen „Partnerregierung“ zu stärken und zu legitimieren. Die EU kann sich also teilweise im „besten“ Sinne des „statebuilding“ ihre Verhandlungspartner selbst auswählen und sich bemühen, dass diese die eigenen wirtschaftspolitischen Sichtweisen reproduzieren. Trotz all dieser Bemühungen hat von sechs regionalen Untergruppen bis heute nur die Karibik-Gruppe ein volles EPA unterzeichnet. Der eigentlich schon für 2007 geplante Abschluss der Verhandlungen konnte damit nicht erreicht werden und im Anschluss an die eigene, paternalistische Entwicklungsrhetorik macht mittlerweile in Brüssel die Frage die Runde, wie es sein kann, dass die EU EPAs mehr will als ihre AKP-Partner.

### Grenzen der Außenwirtschaftspolitik

Am Beispiel der EPAs werden auch die Grenzen der Europäischen Außenwirtschaftspolitik deutlich. Diese sind eng damit verbunden, dass direkter Zwang im Bereich ökonomischer Mittel oft kaum legitim durchgesetzt werden kann, insbesondere angesichts einer gleichzeitig produzierten Entwicklungsrhetorik. Verschiebungen in den Strukturen der Weltwirtschaft, wie der Aufstieg der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) scheinen die Macht der EU zurzeit weiter zu untergraben, denn sie eröffnen neue Kooperationsmöglichkeiten für Länder des Südens. Auch die

Manövrierfähigkeit der EU selbst scheint durch interne Vorgaben – zumal in der aktuellen Eurokrise – eingeschränkt. Dazu gehören Budgetbeschränkungen, die Folgen der internen Liberalisierung und national vertretene Einzelinteressen, etwa im Agrarbereich.

Gleichzeitig sind beunruhigende Anzeichen zu beobachten, die ein noch aggressiveres Gebaren der EU andeuten. So etwa im Fall Honduras, das Teil der Verhandlungen zwischen der EU und einem Block zentralamerikanischer Staaten ist. Nachdem die gewählte Regierung unter Präsident Zelaya im Jahr 2009 durch einen Putsch gestürzt worden war, unterschrieb die EU ein Freihandelsabkommen mit den flugs anerkannten Putschisten, die u.a. über beste Kontakte zur FDP-nahen Friedrich Naumann Stiftung verfügen. Die legitime Regierung hatte zuvor eine Unterzeichnung abgelehnt, die schnelle Anerkennung einer kooperationsbereiten, wenn auch illegitimen Putsch-Regierung setzte somit ein klares Signal, wo die Präferenzen der Europäischen Union liegen.

Auch wird immer direkter versucht, die EU-Entwicklungshilfe vor den Karren der eigenen Wirtschaftsagenda zu spannen. Beispielhaft ist hier die EU-Rohstoffinitiative, die Anfang diesen Jahres mit der Kommissionsmitteilung „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“ weiter vorangetrieben wurde. „Um die Versorgung mit Wolfram, Seltenen Erden und ähnlichen Bodenschätzen auf den internationalen Rohstoffmärkten zu gewährleisten, will die Kommission das Thema in alle Verhandlungen über Kooperationen und Handelserleichterungen mit Drittstaaten aufnehmen. Entwicklungshilfe für arme Herkunftsländer – speziell in Afrika – könnte von Rohstofflieferungen als Gegenleistung abhängig gemacht werden.“<sup>5</sup>

Auf die desaströsen Folgen dieser Politik in Entwicklungsländern, insbesondere was deren Fähigkeit zur Investitionssteuerung im Kontext nachhaltiger Ressourcennutzung betrifft, machte zuletzt eine gemeinsame Studie der Nichtregierungsorganisationen WEED und Oxfam aufmerksam.<sup>6</sup>

Schlussendlich spielt dann auch hier das Militär eine wesentliche Rolle, nämlich bei der militärischen „Stabilisierung“ von Armutskonflikten, die in vielen Ländern nicht zuletzt aufgrund der marktradikalen EU-Außenwirtschaftspolitik ausbrechen – und zumindest dann „befriedet“ werden müssen, wenn sie relevante EU-Konzerninteressen, wichtige Rohstoffvorkommen und Transportwege gefährden.

Mit einer solchen, systematischen Verknüpfung von (militärischem) „statebuilding“, entwicklungspolitischer Einflussnahme und handelspolitischen Abkommen könnte in Zukunft eine völlig neue Qualität erreicht werden. Die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und die Fortsetzung der aktiven Interventionspolitik insbesondere in Sub-Sahara-Afrika deuten Besorgnis erregende Aussichten an, die eine mögliche Lösung für die Durchsetzungsprobleme Europäischer Handelspolitik aufzei-

gen. Der Aufbau „effektiver“ Staaten durch Europäische Interventionen wäre dann nur eine konsequente Fortführung der aus den AKP-Verhandlungen bekannten Bemühungen „verlässliche“ Verhandlungspartner zu schaffen. Inwieweit die EU auch bereit ist, renitente Regierungen zu destabilisieren, um einen Regimewechsel zu ermöglichen, wird die Zukunft zeigen.

### Anmerkungen

1 Da es sich beim vorliegenden Beitrag um die Zusammenfassung eines mündlichen Vortrags handelt, wurde weitgehend auf Quellenbelege verzichtet. Interessierte können u.a. hier weiter lesen: Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Münster: Westfälisches Dampfboot; Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden: VS-Verlag; Deckwirth, Christina (2010): Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt. Die Liberalisierung und Globalisierung des Europäischen Dienstleistungssektors. Münster: Westfälisches Dampfboot; Forschungsgruppe Europäische Integration (Hrsg.) (2010): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit. Marburg: FEI (Studie Nr. 30), URL: [http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/fei\\_s30\\_aussenbeziehungen.pdf](http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/fei_s30_aussenbeziehungen.pdf)

2 Vgl. etwa die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2009 – 2010“ (KOM(2009) 533) vom 14.10.2009 sowie die damit verbundenen Fortschrittsberichte zu Mazedonien (SEC(2009) 1335), Montenegro (SEC(2009) 1336), Albanien (SEC(2009) 1337), Bosnien und Herzegowina (SEC(2009) 1338), Serbien (SEC(2009) 1339) und dem Kosovo (SEC(2009) 1340).

3 Berechnungen nach: Eurostat (2010): The EU in the world. A statistical portrait. Luxembourg: European Union

4 Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerung des Vorsitzes. Europäischer Rat von Lissabon am 23. und 24. März, Brüssel; Europäische Kommission (2006): Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel, 4.10.2006, KOM (2006) 0567; Europäische Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, 3.3.2010, KOM (2010) 2020.

5 Tucek, Wolfgang (2010): Oxfam hat wenig Freude mit der EU-Rohstoffstrategie, Wiener Zeitung, 20.11.2010; Europäische Kommission (2011): Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, Brüssel, 26.1.2011, KOM (2011) 21 endgültig.

6 Oxfam/WEED (2010): Die neue Jagd nach Ressourcen: Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht, Studie vom November 2010, URL: [http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20101217\\_rohstoffbericht.pdf](http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20101217_rohstoffbericht.pdf)

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

## Information

Die Informationsstelle Militarisation (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](http://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 Militarisation e.V.

Hechingerstr. 203

72072 Tübingen

Telefon: 07071/49154

Fax: 07071/49159

e-mail: [imi@imi-online.de](mailto:imi@imi-online.de)

web: [www.imi-online.de](http://www.imi-online.de)

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

