

Studie Nr. 30

Die Außenbeziehungen der Europäischen Union

Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit

Mit Beiträgen von Anna Dobelmann/Malte Lühmann, Christoph Spieker, Simone Claar, Ulli Jamitzky, Axel Gehring, Heiko Bolldorf, Nikolai Huke/Hassan Mouqadim und Patrick Eser



Studie Nr. 30

Die Außenbeziehungen der Europäischen Union

Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit

Mit Beiträgen von Anna Dobelmann/Malte Lühmann, Christoph Spieker,
Simone Claar, Ulli Jamitzky, Axel Gehring, Heiko Bolldorf, Nikolai
Huke/Hassan Mouqadim und Patrick Eser

ISBN: 978-3-8185-0484-7

**Redaktionelle Bearbeitung: Christoph Spieker, Nina Ulbrich
FEI am Institut für Politikwissenschaft**

**Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Philipps-Universität Marburg
Wilhelm-Röpke-Str. 6
35032 Marburg**

Inhalt

Vorwort.....	5
 Anna Dobelmann und Malte Lühmannn	
Liberalisierungspolitik in der Krise? Die Handelsbeziehungen der EU zu Lateinamerika	9
 Christoph Spieker	
Das Freihandelspolitische Projekt der EU gegenüber den afrikanischen AKP-Staaten	48
 Simone Claar	
Die Handelsbeziehungen der EU mit Südafrika	89
 Ulli Jamitzky	
Die neuen Außenwirtschaftspolitiken der EU und Japans – Hegemoniale Projekte?.....	107
 Axel Gehring	
EU-Erweiterung als transatlantische Angelegenheit – Zu den Dynamiken der EU-Türkei-Beziehungen	125
 Heiko Bolldorf	
Die Beziehungen der EU und dem westlichen Balkan am Beispiel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.....	157
 Nikolai Huke und Hassan Mouqadim	
Die Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten: Vom hegemonialen Neoliberalismus zum ‚realistischen‘ differenzierenden Bilateralismus – und zurück?	184
 Patrick Eser	
Die EU und die transatlantische Neudefinition des Terrorismusbegriffs. Diskursverschiebungen und Konsequenzen am Beispiel des Verbots der baskischen Partei Batasuna.....	218

Vorwort

Der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union zeigt in jüngerer Zeit eine starke Integrationsdynamik. Die Formulierung außenpolitischer Interessen, etwa in der Global-Europe Strategie, und die Etablierung eines europäischen diplomatischen Dienstes im Zuge des Lissabon-Vertrags machen diese Entwicklung überaus deutlich. In diesem Zusammenhang wird auch innerhalb der Internationalen Beziehungen, der Internationalen Politischen Ökonomie und der Europaforschung in den letzten Jahren zunehmend über die globale Rolle der EU diskutiert (vgl. etwa Bretherton/Vogler 2006; Fröhlich 2008; Hettne/Söderbaum 2005; Lavenex 2010). (Transnationale) Macht- und Herrschaftsverhältnisse, deren Relevanz für die (interne) europäische Integration vor allem von der neogramscianischen Europaforschung gezeigt werden konnte (vgl. Apeldoorn/Drahokoupil/Horn 2009; Bieler 2001; Bieling/Steinhilber 2000a; Cafruny/Ryner 2007), gerieten in diesen meist eher Form statt Inhalt des Integrationsprozesses verpflichteten Analysen nur sehr begrenzt in den Blick.

Nicht zuletzt um dieses Defizit zu beheben und den ‚sozialen Zweck‘ (vgl. Holman 2006) der Außenbeziehungen der EU herauszuarbeiten, entstanden auch innerhalb der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI) in Marburg¹ eine Reihe von Arbeiten zur Frage nach Rolle und Einflussmöglichkeiten der EU in der Weltordnung (vgl. Bieling 2010; Deckwirth 2010; Deppe 2007; Holman 2005). Diskutiert wurde hierbei insbesondere das Wechselverhältnis zwischen Spannungen und Konflikten im europäischen Integrationsprozess und globalen Strategien und Handlungsoptionen der EU. Ausgangspunkt der Analysen bildeten Kämpfe und Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen sozialen Kräften (vgl. Bieler/Morton 2001) innerhalb des europäischen „Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes“ (Bieling 2010: 28).

Die vorliegende Studie schließt an die bestehenden Analysen der FEI an, nimmt ihnen gegenüber jedoch einen anderen Fokus ein: Während die bisherigen Forschungsarbeiten insbesondere Machtverhältnisse auf globaler Ebene (z.B. vis-à-vis den USA, vgl. etwa Bieling 2005) oder Einfluss und Strategien der EU in internationalen Organisationen (vgl. etwa Deckwirth 2010) untersuchten,

¹ <http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/projekte/fei>

nimmt sie die konkreten Strategien gegenüber einzelnen Ländern und Regionen in den Blick. Ziel war es, mit diesem Fokus, „hegemoniale Projekte“ (Bieling/Steinhilber 2000b) und Kräfteverhältnisse in den Außenbeziehungen zu untersuchen und damit die Weltordnungsanalysen anhand von Beispielen ausdifferenzieren.

Anna Dobelmann und *Malte Lühmann* untersuchen die Bemühungen der EU zur Liberalisierung des Handels mit Lateinamerika und vergleichen dazu die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur und den zentralamerikanischen Staaten der CAFTA-DR Gruppe. Sie stellen fest, dass dieses Projekt zwar innerhalb der EU hegemonial ist, nach außen jedoch nur gegenüber Zentralamerika erfolgreich umgesetzt werden kann, während die Verhandlungen mit dem Mercosur nicht voran kommen. Zur Erklärung dieses Umstandes greifen sie auf Theorien peripherer Staatlichkeit zurück und stellen für die südamerikanischen Staaten eine geringere Außenabhängigkeit sowie einen besseren Zugang der Zivilgesellschaft zu politischen Entscheidungszentren fest.

Christoph Spieker analysiert in seinem Beitrag die Global-Europe-Strategie der Europäischen Union anhand der handelspolitischen Beziehungen zu den AKP-Staaten. Dabei betrachtet er vor allem das Instrument der EPAs, um AkteurInnenqualitäten und Machtstrukturen in den ungleichen Beziehungen deutlich werden zu lassen. Er kommt jedoch zu dem Schluss, dass es trotz einer aktiven, interessenorientierten europäischen Handelsagenda bisher kein einheitliches hegemoniales Projekt der EU gegenüber den AKP-Staaten gibt.

Simone Claar untersucht in ihrer Studie den Wandel der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Südafrika. Sie zeigt, dass sich zunächst aufgrund starker, vor allem britischer und westdeutscher Kapitalinteressen an Handel mit Südafrika nur sehr begrenzt eine gemeinsame europäische Position gegenüber dem Apartheidsregime herausbilden konnte. Erst nach dem Ende des Regimes gewann die europäische Ebene für die Beziehungen der Mitgliedsstaaten zu Südafrika an Bedeutung. Nachdem in den 1990er Jahren zunächst Freihandel im Zentrum der Strategien der EU gegenüber Südafrika stand, verschob sich deren Ausrichtung in den 2000er Jahren zunehmend auf Fragen der „tiefen Integration“ - etwa der Investitionsregeln, intellektueller Eigentumsrechte oder nicht-tarifärer Handelshindernisse. In der Durchsetzung dieser „tiefen Integration“ stieß die EU jedoch schnell an Grenzen, da diese von südafrikanischer Seite als Gefahr eigener regionaler hegemonialer Strategien angesehen wurde.

Ulli Jamitzky sucht in seiner vergleichenden Studie zu den Außenhandelspolitiken der EU und Japans nach gegenseitigen Einflüssen der beiden Handelsgrößen aufeinander. Anhand der Analyse japanischer Dokumente kommt er zu dem Ergebnis, dass zwar die EU Japan nur eine marginale Rolle in ihrer Agenda zuweist, umgekehrt allerdings die Orientierung Japans an der EU eindeutig ist. Ungeachtet dessen stagnieren die gemeinsamen ökonomischen Beziehungen auf einer hohen Stufe. Die jeweilige Vorreiterrolle im globalen handelspolitischen Bilateralismus manifestiert sich nicht in engerer Zusammenarbeit.

Axel Gering untersucht die Beziehungen der EU zu der Türkei unter der Fragestellung, ob dort ein klar benennbares hegemoniales Projekt vorliegt. Fußend auf einem historischen Rückblick werden sowohl die innertürkischen Debatten, ausgehend von den divergierenden Interessen und Strategien sozialer und politischer Akteure in der Türkei, wie auch die Perspektive der Europäischen Politik und der in der Türkeipolitik tonangebenden Nationalstaaten beleuchtet. Es wird zudem herausgearbeitet, dass die europäische Türkeipolitik nicht ohne die Berücksichtigung der transatlantischen Beziehungen und übergreifenderer sicherheitspolitischer Kalküle zu erklären ist. Die Kenntnis dieser Kalküle ermöglicht der türkischen Regierung, die selbst eine transatlantische Akteurin ist, nicht unwesentlichen Einfluss auf die EU-Erweiterungspolitik zu nehmen.

Heiko Bolldorf nimmt die Beziehungen der EU zu den Staaten des westlichen Balkans in den Blick. Auffällig ist, dass hier keine einheitliche politische Linie ausgemacht werden kann. Untersucht werden deswegen die Interessen verschiedener involvierter AkteurInnen und deren Haltung zur Westbalkan-Politik der EU. Ein hegemoniales Projekt kann im Geflecht humanitärer, militärischer oder ökonomischer Interessen nicht ausgemacht werden, da keinE gesellschaftlicheR AkteurIn mächtig genug ist, seine/ihre Interessen auf EU-Ebene zu universalisieren.

Die Studie von *Nikolai Huke* und *Hassan Mouqadim* befasst sich mit den EU - Maghreb Beziehungen. Am Beispiel der Europäischen Mittelmeerpolitik (EMP), der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Union für das Mittelmeer (UfM) zeigen sie, dass die Auseinandersetzungen in der EU von intergouvernementalen Differenzen ebenso wie von supranationalen Konflikten zwischen einer sicherheitspolitischen, einer humanitären und einer an Handelsliberalisierung orientierten AkteurInnenkoalition geprägt werden. These ist, dass die aus diesen internen Kämpfen zunächst resultierende und in der EMP verankerte Strategie eines hegemonialen regionalen Neoliberalismus an Konflikten und Widerständen innerhalb der Maghreb-Staaten scheitert und in der Folge unter anderem mit der ENP durch einen eher ‚realistisch‘ orientierten differenzierenden Bilateralismus ersetzt wird.

Patrick Eser untersucht die Bemühungen des spanischen Staates eine legale Grundlage für ein Verbot der baskischen Partei Batasuna zu finden. Er stellt fest, dass dieses Projekt wesentlich auf einer neuen breiteren Terrorismusdefinition basiert und über den Umweg des EU-Antiterrordispositivs vollzogen wurde. Dass dieses Projekt umgesetzt werden konnte, ist wesentlich der Post-9/11 Konstellation zu verdanken, die eine transnationale Koordinierung der Antiterrorpolitik befördert hat. Am Beispiel des Batasuna-Verbots wird die Verschiebung von Rechtsstandards auch im europäischen politischen Gefüge nachgezeichnet.

Literatur

- Apeldoorn, Bastiaan van/ Drahokoupil, Jan/ Horn, Laura (2009) (Hg.): Contradictions and limits of neoliberal European governance: from Lisbon to Lisbon, Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Bieler, Andreas/ Morton, Adam David (2001) (Hg.): Social forces in the making of the New Europe: the restructuring of european social relations in the global political economy, Basingstoke [u.a.]: Palgrave.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Die Europäische Union: Juniorpartner der USA, rivalisierende Großmacht oder Alternativmodell?, in: Forschungsgruppe Europäische Integration (Hg.): Euroimperialismus? Marburg: FEI, 45-71.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000a) (Hg.): Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000b): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, in: dieselben (Hg.): Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bretherton, Charlotte/ Vogler, John (2006): The European Union as a global actor, Abingdon [u.a.]: Routledge.
- Cafruny, Alan W./ Ryner, J. Magnus (2007): Europe at bay: in the shadow of US hegemony, Boulder [u.a.]: Rienner.
- Deckwirth, Christina (2010): Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt: die Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Deppe, Frank (2007): 'Euroimperialismus', in: Arrighi, Giovanni/ Kaindl, Christina (Hg.): Kapitalismus reloaded: Kontroversen zu Imperialismus, Empire und Hegemonie, Hamburg: VSA, 197-219.
- Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur: eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hettne, Björn/ Söderbaum, Fredrik (2005): Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism, in: European Foreign Affairs Review 10, 535-552.
- Holman, Otto [u.a.] (2005): Euroimperialismus?, Marburg: FEI.
- Holman, Otto (2006): Trans-national Governance without Supra-national Government: The Case of the European Employment Strategy, in: Perspectives on European Politics and Society 7:1, 91-107.
- Lavenex, Sandra (2010): Eu External Governance: projecting EU rules beyond membership, London [u.a.]: Routledge.

Anna Dobelmann und Malte Lühmann

Liberalisierungspolitik in der Krise? Die Handelsbeziehungen der EU zu Lateinamerika

Die vorliegende Teilstudie beschäftigt sich mit Initiativen zur Liberalisierung der Handelsbeziehungen, welche die EU in Lateinamerika voranzutreiben versucht. Als Reaktion auf die stagnierenden WTO-Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Welthandels hat die EU seit einigen Jahren ihre Anstrengungen verstärkt, bilaterale und bi-regionale Abkommen in vielen Weltregionen abzuschließen. Seitdem wurden auch mit den Staaten des lateinamerikanischen Halbkontinents Verhandlungen über Freihandels- und Assoziierungsabkommen aufgenommen. Mittlerweile kann jedoch von einer Krise der EU-Liberalisierungspolitik in Lateinamerika gesprochen werden, da die Verhandlungen teils stocken bzw. nicht nach dem ursprünglichen Zeitplan abgeschlossen werden konnten. Da die Handelspolitik als am stärksten integrierter und handlungsmächtigster Bereich der EU-Politik betrachtet wird, gilt es zu fragen, wieso es der EU nicht gelingt ihre Forderungen gegenüber Lateinamerika durchzusetzen (vgl. Bieling 2002: 60).

Im Kontext der Analyse politischer Projekte¹ als Formen der dynamischen Stabilisierung von Herrschaft in der EU wird zunächst untersucht, ob in diesem Bereich ein solches Projekt erkennbar ist und in welchem Zusammenhang es zum allgemeinen Herrschaftsmodus in der EU steht. Einen Schwerpunkt der Studie bildet demnach die Formierung eines gesellschaftlichen Blocks sozialer Kräfte auf EU-Ebene, der versucht Liberalisierungsinteressen über verschiedene Kanäle zu artikulieren. Als Referenzrahmen bedienen wir uns dabei des Konstrukts eines „EU-Außenhandelskomplexes“, zu dem solche polit-ökonomischen Akteure gezählt werden, die auf der Ebene der Produktionsorganisation und deren politischer Bearbeitung mit den ökonomischen Außenbeziehungen der Union in Zusammenhang stehen.

Im Sinne unseres Verständnisses internationaler Beziehungen als „transnationale Sozialverhältnisse“ (Overbeek 2000: 168) wird zudem untersucht, ob in den lateinamerikanischen Staaten, die Verhandlungspartner der EU sind, dem gesellschaftlichen Block in der EU entsprechende soziale Kräf-

¹ Politische Projekte verstehen wir im Sinne von Bieling/Steinhilber (2000) als politische Initiativen gesellschaftlicher Blöcke, die entweder auf Transformation oder Stabilisierung (transnationaler Machtformationen) drängen.

te vorhanden sind, welche die Handelspolitik dieser Staaten genauso gestalten. Die unklaren Erfolgsaussichten der europäischen Liberalisierungsvorhaben in einigen lateinamerikanischen Ländern lassen hier andere Entwicklungen erahnen. Um den Gründen für Erfolg oder Scheitern der Verhandlungen in den einzelnen Fällen auf die Spur zu kommen, setzt sich der vorliegende Text vergleichend mit zwei unterschiedlichen Fällen auseinander. Unter den verschiedenen Verhandlungsprozessen in der Region sind es insbesondere die Gespräche mit dem Mercosur – von der EU immerhin als wichtigster Verhandlungspartner in der Region bezeichnet – die seit 2004 stagnieren, ohne dass eine Lösung der strittigen Punkte in Sicht wäre. Diesem Fall werden die Verhandlungen mit den zentralamerikanischen Staaten entgegengestellt, die als einziger Verhandlungsprozess in Lateinamerika, bei dem mehr als ein Staat als Partner auftritt, trotz einiger Verzögerungen mittlerweile kurz vor dem Abschluss stehen. Da die beiden Abkommen inhaltlich ähnlich ausgestaltet (WTO-Plus-Agenda) und die Konsequenzen für die Länder ähnlich zu bewerten sind (vgl. Grain 2008), ist dieser Umstand erklärungsbedürftig. Zahlreiche Studien benennen zwar die im Verhandlungsverlauf mit dem Mercosur artikulierten politischen Differenzen, liefern aber entweder keine tiefgehende Analyse der Hintergründe, sprechen nur von einer „Ideologisierung“ des Südblocks oder greifen gar auf kulturalistische Erklärungsmuster zurück. Demgegenüber werden hier, im Rahmen des Vergleichs zum erfolgreicherem, zentralamerikanischen Verhandlungsprozesses, mit Hilfe neogramscianischer Analyseinstrumente und dependenztheoretisch inspirierter Staatstheorie (periphere Staatlichkeit) die tiefer liegenden Gründe ausgemacht. Dabei bilden die Weltmarktbindung der betroffenen Länder und die Spezifika ihrer Sozialstruktur und der damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse einen weiteren Schwerpunkt der Analyse.

1. Neoliberale Restrukturierung der Europäischen Union

Die Wiederbelebung der Europäischen Integration in den 1980er und 1990er Jahren, beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht, ging einher mit einer erheblichen Veränderung ihres Charakters. Waren frühere Integrationsbemühungen zumindest zum Teil darauf gerichtet, gemeinsam die nationalen Wohlfahrtsstaatsmodelle abzusichern, so hat sich die EU nun zu einer Arena entwickelt, die unter Mitwirkung nationaler Regierungen versucht neoliberale Prinzipien nach innen durchzusetzen (vgl. Bieling 2005: 163ff). Liberalisierung der Kapitalmärkte, Deregulierung der Arbeitsmärkte, Privatisierung öffentlichen Eigentums und die Verringerung der Staatsquote gehören zum Kernprogramm. Dieser Umbruch basierte auf dem Wandel glo-

baler sozio-ökonomischer Strukturen seit der Krise der fordistischen Weltwirtschaft und ihrer Institutionen in den 1970er Jahren und der darauf folgenden entfesselten Globalisierung (vgl. van Apeldoorn 2002: 51ff).

Zwei Konsequenzen der Krise des Fordismus sind besonders bedeutend für die weitere Gestaltung der Europäischen Integration. Zunächst führte der Übergang zu einem flexiblen Produktionsmodell mit zentraler Steuerung und transnationaler Produktion zur Schwächung der (gewerkschaftlich) organisierten Arbeiterschaft, die nun mit der globalen Lohnkonkurrenz konfrontiert war (vgl. Cox 1992a: 28). Mit dieser Produktionsweise hängt zudem der Aufstieg einer neuartigen Institution zusammen, des globalen Unternehmens bzw. transnationalen Konzerns (TNK), in dem die quer über den Erdball vernetzte Produktion organisiert wird (vgl. Crouch 2008: 45ff). Zweitens konnte der private Finanzsektor im Zuge des Übergangs vom Bretton-Woods-System zum Dollar-Wall-Street-Regime (DWSR)² sowohl zum bestimmenden Faktor im Verhältnis zum Produktionssektor werden als auch zu einem neuen Pfeiler US-amerikanischer Macht (vgl. Gowan 1999: 12ff). Infolge dieser Verschiebungen haben die global orientierten Teile des Industriekapitals und das globalisierte Finanzkapital eine Vormachtstellung gegenüber dem national orientierten Industriekapital und den Lohnabhängigen erlangt (vgl. Bohle 2006: 205; Bischoff 2006: 18f).

Auf der politischen Ebene war die inhaltliche Ausrichtung des neuen Integrationsschubs in der EU zunächst durchaus umkämpft. Dabei können drei konkurrierende Modelle ausgemacht werden, die den genannten Klassenfraktionen zuzuordnen sind (vgl. van Apeldoorn 2000: 200f). Das neoliberale Modell, getragen vom globalisierten Finanz- und Industriekapital, sieht die Deregulierung und Liberalisierung der EU nach innen und ihre weitere Öffnung zum Weltmarkt vor. Demgegenüber beinhaltet das neo-merkantilistische Modell, das eher national und regional operierenden Konzernen zuzuordnen ist, eine defensive Strategie zur Konsolidierung des europäischen „Heimat-Marktes“ und zur Hervorbringung konkurrenzfähiger „europäischer Champions“ unter Inkaufnahme protektionistischer Maßnahmen. Schließlich zielt das sozialdemokratische Modell der gemäßigten europäischen Linken und der Gewerkschaften auf die Festigung und Ausweitung des „europäischen Sozialmodells“ ab.

² Das DWSR ist nach Gowan ein internationales Regime, gegründet auf den Dollar als Weltgeld und die US-Dominanz auf dem globalen Finanzmarkt (vgl. Gowan 1999: 33). Durch die Kontrolle des Dollar erlangen die US-Regierung und US-amerikanische Finanzmarktakteure im Rahmen des DWSR erhebliche strukturelle Macht über die globale und über nationale Ökonomien (vgl. Gowan 1999: 30ff).

Die Durchsetzung des Neoliberalismus innerhalb des herrschenden gesellschaftlichen Blocks in der EU lässt sich beispielhaft am European Round Table of Industrialists (ERT) verdeutlichen. Der ERT ist ein informeller Elitenzirkel, dem Vorstände und Manager aus den bedeutendsten Großkonzernen Europas angehören, und eine zentrale Institution für die politische Formierung der Interessen des europäischen Kapitals. Darüber hinaus steht er im Zentrum eines mächtigen Netzwerks mit Verbindungen zur EU-Kommission, wichtigen Konzernen, nationalen Regierungen und Ministerien (vgl. van Apeldoorn 2000: 194ff). Er übt seine Macht im Gegensatz zu traditionellen Verbänden und Mitgliederorganisationen primär auf ideologischer Ebene aus, indem er das Bewusstsein im herrschenden Machtblock formt. Am Beispiel des ERT wird deutlich, dass bis Anfang der 1990er Jahre ein Konflikt zwischen eher regional und protektionistisch orientierten Teilen des Kapitals und den global orientierten Vertretern transnationalisierter Kapitalfraktionen um die strategische Orientierung geführt wurde. Den vorläufigen Endpunkt markiert nach van Apeldoorn die Auseinandersetzung um die Uruguay-Runde des GATT Ende 1993, in der sich die Befürworter weitgehender Liberalisierungsschritte gegen die „Europrotektionisten“ durchsetzen konnten (vgl. van Apeldoorn 2000: 207).

Auch die ohnehin durch die offensive Aufkündigung des fordistischen Korporatismusmodells geschwächten Gewerkschaften konnten zumindest ideologisch im Geiste des Wettbewerbs-Paradigmas eingebunden werden (vgl. Schulten 2000: 230f). Der sog. „Wettbewerbskorporatismus“ umfasst eine asymmetrische Neuformulierung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, bei der Lohnzurückhaltung, Arbeitsmarkt-Flexibilisierung, Senkung der Sozialkosten und Steuerlasten für die Unternehmen dem vagen Versprechen von Beschäftigungssicherung und -wachstum gegenüber stehen. Durch dieses Arrangement konnte bisher verhindert werden, dass die Gewerkschaften neoliberale Restrukturierungs-Projekte grundsätzlich in Frage stellten (vgl. Schulten 2000: 232). Allerdings kann die Einbindung der Gewerkschaften kaum als vollständig und widerspruchsfrei bezeichnet werden. Demnach wächst ihre Akzeptanz zwar regelmäßig in der Krise, stellt aber kein dauerhaftes Modell dar, denn die versprochenen Beschäftigungseffekte blieben im Großen und Ganzen aus (vgl. ebd.: 237f). Um Einfluss auf die EU-Politik zu nehmen, fehlen den Gewerkschaften aber supranationale Strukturen, die dem Organisationsgrad der Kapitaleliten mit dem daraus folgenden Druckpotential auch nur annähernd vergleichbar wären (vgl. ebd.: 235). Über die teils brüchige Einbindung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterklasse hinaus stellt die Ausweitung des Aktienbesitzes und die Kapitalisierung der Rentensysteme einen weiteren Faktor der Bindung subalternen Klassen an das neoliberale Modell dar (Gill 2003b: 63f). Facharbeiter und

Angestellte, deren Ersparnisse und Renten dadurch in wachsendem Maße von den Kapitalmärkten abhängen, werden so dazu bewegt eine monetaristische Wettbewerbspolitik in Europa zu unterstützen.

Während im Vertragstext von Maastricht aus dem Jahr 1992 zumindest noch Elemente aus allen drei oben beschriebenen Modellen erkennbar waren, zeugt in der Folge die Ausgestaltung des Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion (EWU) von den veränderten Kräfteverhältnissen und der neoliberalen Umorientierung (vgl. Bieling/Steinhilber 2000: 113f). Mit der Währungsunion und der Europäischen Zentralbank wurde auf europäischer Ebene eine Austeritätspolitik konstituiert, die sich an neoliberalen Ideologemen orientiert, wie der vorrangigen Bedeutung der Inflationsbekämpfung und einer drastischen Beschränkung von Haushaltsüberschüssen. Das zentrale ideologische Leitmotiv aber, mit dem das neoliberale Modell in der EU zeitweise hegemonial werden konnte, ist die „Wettbewerbsfähigkeit“, womit die Notwendigkeit zu Deregulierung und Flexibilisierung im Rahmen einer entfesselten Standortkonkurrenz gemeint ist (vgl. ebd.: 113; Holman/van der Pijl 2003: 79). Dieser Begriff dominiert nicht nur den Diskurs innerhalb der Eliten, sondern hat sich im sozioökonomischen Diskurs schlechthin als zentrale Kategorie etabliert (vgl. van Apeldoorn 2000: 208ff; [Collignon 2006: 41ff]). In der „Lissabon-Strategie“, die im Jahr 2000 vom EU-Ministerrat verabschiedet wurde und seither die Leitlinie der EU-Politik vorgibt, wird diese Orientierung deutlich. Unter maßgeblichem Einfluss des ERT wurde hier das offizielle Ziel ausgegeben, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Raum im globalen Vergleich zu machen (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 124f). Die in der Lissabon-Strategie geforderten Maßnahmen zur Deregulierung, Binnenmarktintegration und weiteren Kommodifizierung etwa im Dienstleistungsbereich können als Kernpunkte des politischen Projekts des transnationalen Kapitals in der EU interpretiert werden – mit dem Ziel, die Union zu einem internen wie externen Globalisierungsakteur zu machen.

2. Der neue EU-Außenhandelskomplex

Im Zuge der neoliberalen Umstrukturierung der Europäischen Union wurde seit den 1980er Jahren die Funktionslogik des transnationalen Kapitals innerhalb der EU in Form von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung der Märkte durchgesetzt und verankert. Während dieser interne Prozess weiterhin anhält, entwickelt die EU sich unter dem Druck transnationalisierter Kapitaleliten und Konzerne zu einem externen Globalisierungsakteur, der neoliberale Prinzipien mittels einer

aktiven und aggressiven Außenwirtschaftspolitik in anderen Weltregionen umzusetzen versucht (vgl. Bieling 2005: 166). Verschiedene Indikatoren machen es in diesem Zusammenhang plausibel von einer qualitativ neuen EU-Handelspolitik im Vergleich zur eher defensiven Orientierung früherer Jahrzehnte zu sprechen. Dafür spricht zunächst der gewachsene Anteil der EU am Welthandel, der sie zu einer 'Handelsmacht par excellence' mit entsprechend großem Gestaltungspotential werden ließ (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2000: 39f). Dazu kommt die Abschaffung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten in Handelsfragen zugunsten zentralisierter Entscheidungen bei der Kommission, eine damit einhergehende Schwerpunktverschiebung der Aktivitäten von Interessengruppen auf die europäische Ebene und schließlich die zunehmend offensive Ausrichtung der EU-Handelsstrategie (vgl. Bieling 2005: 167f). Zusammengenommen zeichnet sich die neue EU-Handelspolitik vor allem durch ihre undemokratischen Strukturen und die vehemente Durchsetzung ihrer Ziele aus. Dabei bedeutet ihre inhaltliche Ausrichtung im Gegensatz zu anderen Politikbereichen keinen prinzipiellen Umschwung, denn der Freihandel stand hier schon vor der neoliberalen Restrukturierung als ideologisches Leitmotiv ganz oben auf der Agenda (vgl. Ambrosius 1999: 33).

Inhaltlich kann die neue Handelspolitik als kohärente Erweiterung des internen Umbaus unter dem Leitbegriff „externe Wettbewerbsfähigkeit“ verstanden werden. Altvater und Mahnkopf (vgl. 2007: 168) sprechen von einer Anwendung der Lissabon-Strategie auf den Außenhandel. Programmatisch schlägt sich diese Verbindung im zentralen Strategiepapier der EU-Kommission zur Handelspolitik mit dem Titel „Global Europe competing in the world“ nieder, in dem die Außenhandelspolitik als komplementäre Strategie zur internen Restrukturierung im Sinne der Lissabon-Strategie dargestellt wird (vgl. European Commission 2006: 2). Im Kern besteht der Zusammenhang zwischen Lissabon- und Global-Europe-Strategie in dem Ziel, intern wie extern günstige Wettbewerbsbedingungen für europäische TNKs zu schaffen, indem der Binnenmarkt weiter harmonisiert und nach außen Marktzugänge und Investitionsmöglichkeiten erschlossen werden (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 182f; 186).

Die Bemühungen in diesem Bereich können als zentraler Indikator für den Charakter der EU-Außenbeziehungen angesehen werden, denn die gemeinsame Handelspolitik macht seit den frühen Tagen der EWG/EG den eigentlichen Kern dieser Beziehungen aus (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2000: 36ff). Zudem ist dieser Bereich hochgradig vergemeinschaftet, so dass die Gemeinschaftsinstitutionen angeführt von der Kommission gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten relativ viel Handlungsfreiheit genießen. Denn auch wenn die Mitgliedsstaaten zu vielen Abkommen, die über den reinen Warenhandel hinausgehen, am Ende einstimmig zustimmen müssen, liegt das Initi-

ativrecht und die Führung der Verhandlungen bei der Kommission (vgl. Westphal 2005: 384f). Programmatisch besteht darüber hinaus Einigkeit über das Ziel der „externen Wettbewerbsfähigkeit“. Die wirtschaftlichen Außenbeziehungen können daher als Politikfeld betrachtet werden, in dem die EU klar als eigenständiger Akteur der Weltpolitik hervortritt. Die Global-Europe-Strategie erscheint in diesem Kontext im Verhältnis zur Lissabon-Strategie als komplementäres politisches Projekt zur Gestaltung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EU nach neoliberalen Vorgaben.

2.1. Triebkräfte und Hindernisse auf dem Weg zur globalen Wettbewerbsfähigkeit

Die Machtstrukturen in der neuen Handelspolitik werden ebenso wie die interne Ausrichtung der Wirtschaftspolitik von transnationalisierten Kapitalfraktionen dominiert (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 163f). Die entsprechenden Institutionen, die Generaldirektion (GD) Handel der EU-Kommission und der 133er-Ausschuss, in dem die Mitgliedsstaaten ihre Positionen in Handelsfragen mit der Kommission abstimmen, zeigen sich offen für den Einfluss von TNKs und der mit ihnen verbundenen Lobbygruppen (Deckwirth et al. 2005: 8ff). Aufgrund der Zentralisierung von Entscheidungen in Handelsfragen auf der supranationalen Ebene wird eher national operierenden Akteuren, wie Gewerkschaften oder den Verbänden kleiner und mittlerer Unternehmer, die Einflussnahme strukturell erschwert (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 163). Das Ergebnis ist eine hochgradige Übereinstimmung zwischen den Gestaltungswünschen des transnationalen Kapitals und der Politik der Kommission, deren Durchsetzung innerhalb der EU nur in wenigen Fällen von gegenläufigen Interessen nationaler Regierungen oder der Kritik von NGOs beeinflusst wird (vgl. Balanyá/Doherty/Hoedeman/Ma'anit/Wesselius 2001: 157ff). Damit lässt sich eine Akteurs-Konstellation erkennen, in deren Zentrum die EU-Kommission und die Lobbyverbände des transnationalen Kapitals, wie etwa der ERT und die UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), stehen. Dieses Elitennetzwerk bestimmt, geschützt durch intransparente Entscheidungsprozesse und ideologisch verbunden durch den Neoliberalismus, die strategische Ausrichtung der neuen EU-Handelspolitik (vgl. Deckwirth 2005: 22ff).

Innerhalb des herrschenden gesellschaftlichen Blocks sind es insbesondere Akteure und Institutionen aus dem Agrarsektor, die das Streben der beschriebenen Akteursgruppe nach uneingeschränktem Freihandel behindern. Die herausragende Bedeutung des Agrarsektors in der EU-Politik veranschaulichen schon die überproportional hohen Mittel, die darauf verwendet werden. Während die

Landwirtschaft in der EU-25 weniger als 2% des BIPs ausmacht, werden für diesen Bereich über 40% des EU-Haushalts aufgewendet (vgl. Europäische Kommission 2010: 7, 18). Das exzeptionelle Gewicht der Interessen der Agrarproduzenten stellt sich über drei Kanäle her. Auf einer diskursiv-ideellen Ebene haben Aspekte der Nahrungsmittelsicherheit und -souveränität sowie die damit zusammenhängende Forderung, die EU nicht in eine Position der Importabhängigkeit geraten zu lassen, besondere Bedeutung. Dieser strategische Faktor inspirierte die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) seit ihren Anfängen und trug zur Verfestigung der Sonderrolle dieses Bereiches in der EU bei (vgl. EWG-Vertrag Art. 33). Insbesondere in Bezug auf die zu erwartende Verschärfung der Konkurrenz durch lateinamerikanische Agrarproduzenten nach einer gegenseitigen Marktöffnung hat dieser Themenkomplex wieder an Bedeutung in der politischen Auseinandersetzung gewonnen (vgl. Malcher 2005b: 240f; Westphal 2005: 392f). Als zweiter Faktor gilt der außerordentlich hohe Organisationsgrad der Agrarlobby auf EU-Ebene und ihre enge, über Jahrzehnte gewachsene Verflechtung mit den EU-Institutionen, allen voran der GD Landwirtschaft (vgl. Wiggerthal 2005: 22). Die zentralen Organisationen der Agrarlobby sind der Dachverband der europäischen Landwirtschaftsverbände (COPA), ihre Schwesterorganisation, die Vereinigung landwirtschaftlicher Genossenschaften (COGECA), und die Kommission der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelindustrien (CIAA) (vgl. Westphal 2005: 392). Neben den guten Kontakten dieser Verbände zur EU-Kommission haben sich drittens auch die Kontakte zu nationalen Regierungen, allen voran zur französischen, als wichtiger Weg zur Interessendurchsetzung erwiesen. Insgesamt hat sich so während des mittlerweile 50-jährigen Bestehens der GAP ein institutionelles Setting herausgebildet, das einem eigenen, vor äußeren Einflüssen abgeschirmten Entscheidungsfindungsprozess für den Agrarbereich gleichkommt (vgl. Grant 1993: 38f).

In den letzten Jahren scheinen die Strukturen des Agrarsektors allerdings in Bewegung geraten zu sein. Zum einen wurde eine Reform der GAP in Angriff genommen, zum anderen werden die Ausgaben für den Agrarbereich in letzter Zeit kontinuierlich zurückgefahren (vgl. Europäische Kommission 2010). Die Sonderrolle des Sektors scheint also tendenziell zu schwinden, selbst wenn die internen Strukturen bestehen bleiben. In der Frage des Freihandels ist die Agrarlobby zudem nicht eindeutig aufgestellt und gerät im weiteren Feld der Lebensmittelbranche gegenüber den weiterverarbeitenden Lebensmittelkonzernen zunehmend unter Druck (vgl. Wiggerthal 2005: 6ff). Für die weiterverarbeitende Industrie bedeutet eine verschärfte Konkurrenz durch eine Liberalisierung des globalen Marktes für primäre Agrarprodukte vor allem eine Senkung ihrer Produktionskosten. Ihre Exportinteressen werden außerdem durch ein Festhalten am Agrarprotektionismus in der EU be-

droht. Bezogen auf Süd- und Zentralamerika ergibt sich dadurch ein gemischtes Bild. Den Liberalisierungsinteressen der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie und einiger Zweige des Primärsektors (Zentralamerika stellt z.B. eine der wichtigsten Exportregionen für europäische Milchprodukte dar) stehen die Schutzinteressen möglicherweise bedrohter Primärproduzenten gegenüber. Dazu zählen insbesondere die Zucker-, Fleisch- und Futtermittelindustrie, welche mit massiver Konkurrenz aus dem Mercosur zu rechnen hätten, wenn die Agrarmärkte geöffnet würden (vgl. Wiggerthal 2005). In Bezug auf einzelne Vorhaben, wie die EU-Mercosur-Verhandlungen, ist der Agrarbereich mit Unterstützung nationaler Regierungen zwar als Blockierer der Liberalisierungsagenda aufgetreten, grundsätzlich steht er aber nicht in Opposition zur weiteren Vertiefung des Freihandels und dürfte zudem angesichts der GAP-Reform in Zukunft eher an Einfluss verlieren (vgl. ebd.: 3).

Im hier untersuchten EU-Außenhandelskomplex deutet zur Zeit alles darauf hin, dass liberalisierungsfreundliche Kapitalfraktionen gestützt auf die Idee der externen Wettbewerbsfähigkeit weitgehende Hegemonie im Verhältnis zu anderen sozialen Kräften ausüben und daher in der Lage sind, die EU-Handelspolitik im Sinne ihrer Interessen zu prägen.

2.2. Zwischen Konkurrenz und Kongruenz: Das Verhältnis zu den USA

Das Verhältnis zu den USA im Kontext der neuen EU-Handelspolitik ist zwiespältig. Einerseits erscheint die dargelegte Strategie als deutliche Kampfansage gegenüber deren Vormachtstellung im globalen Handelsregime, andererseits sind die USA weiterhin wichtigster Handelspartner für die EU. So bemüht sich die Kommission bzw. die GD Handel darum, direkte Konflikte zu vermeiden und auch US-amerikanische Interessen in die eigene Politik einzubinden (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 160, 182). Was die strukturelle Ausgestaltung des globalen Handelsregimes anbelangt, stimmen beide Seiten in ihrem Drängen auf Liberalisierung und Deregulierung immer neuer Bereiche der Weltwirtschaft überein. In den WTO-Verhandlungen werden gemeinsame Ziele wie die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen, die Singapur-Themen³, der Ausbau disziplinierender Streitschlichtungsverfahren, der Schutz des geistigen Eigentums und gleichzeitig die Verteidigung

³ Die Singapur-Themen umfassen Liberalisierung grenzüberschreitender Investitionen, Gleichstellung ausländischer Bewerber im öffentlichen Auftragswesen, gleiche Wettbewerbsregeln für in- und ausländische Unternehmen und administrative Handelserleichterungen.

des eigenen Agrarprotektionismus verfolgt (vgl. Deckwirth et al. 2005: 30ff). Das Verhältnis EU-USA in der Handelspolitik spielt sich also auf zwei Ebenen ab. Auf einer strukturellen Ebene besteht Übereinstimmung darüber, nach welchen Prinzipien das globale Handelsregime funktionieren soll. Innerhalb der derart gestalteten Strukturen konkurrieren die beiden Mächte aber um Marktzugänge und Investitionsmöglichkeiten für einheimische Konzerne. Diese Situation spricht für eine Analyse, welche die EU und die USA als spezifische räumliche Fragmente einer transnationalen Ordnung begreift, in der grundsätzliche Interessen konvergieren. Das oft in der Öffentlichkeit gezeichnete Bild, demzufolge einer kosmopolitischen, entwicklungsfreundlichen EU, die Vorbild für andere Weltregionen sein will, das aggressive Vorgehen der USA gestützt auf überwältigende Macht gegenübersteht, kann aus dieser Perspektive nicht aufrecht erhalten werden (vgl. Altvaater/Mahnkopf 2007: 159, 170).

Bezogen auf konkrete Aktivitäten in Lateinamerika ist das Verhältnis zu den USA von der Konkurrenz um Exportmärkte und Investitionsstandorte geprägt (vgl. Schmalz 2005: 120). Das konkurrierende US-Integrationsprojekt besteht in der Errichtung einer Freihandelszone von der Süd- bis zur Nordspitze des amerikanischen Doppelkontinents. Diese Freihandelszone der Amerikas (ALCA) bedeutet u. a. aufgrund der zu erwartenden handelsumleitenden Effekte eine ernst zu nehmende Bedrohung für das Streben der EU nach Einfluss und Marktzugängen in der Region. Wichtig für die Zukunft regionaler Integrationsprojekte wie des Mercosurs ist dabei die unterschiedliche strategische Position von EU und USA gegenüber diesen Projekten. Während in der Konzeption der ALCA Verhandlungen auf internationaler Ebene die Bedeutung lateinamerikanischer Integrationsvorhaben eher unterhöhlen, arbeitet die EU aktiv auf die Vertiefung dieser Bemühungen hin, allerdings entlang ihrer eigenen inhaltlichen Vorstellungen (vgl. Malcher 2005b: 247f).

2.3. Viele Wege führen zum Ziel: Die Mehrebenenstrategie der EU

Die Doha-Verhandlungsrunde der WTO, die 2001 begann, bis 2005 abgeschlossen werden sollte und bis heute aufgrund des Widerstands von Entwicklungs- und Schwellenländern ohne Ergebnis geblieben ist, markiert einen bedeutenden Wendepunkt in der globalen Handelspolitik (vgl. ebd.: 156). Insbesondere die Positionen der aufstrebenden Schwellenländer Indien und Brasilien, der von ihnen geführten Süd-Allianz G20 und der weniger aktiven Mitglieder China und Südafrika haben seit 2003 zu einer Blockade der WTO-Verhandlungen geführt (vgl. Deckwirth 2006: 112ff). Deckwirth sieht hierin Symptome einer Transformation der Weltordnung hin zu einer Konfiguration, die

entscheidend vom Einfluss der Schwellenländer geprägt sein könnte. Mit dieser Situation konfrontiert, verschiebt die EU ebenso wie die USA den Schwerpunkt bei der Durchsetzung ihrer handelspolitischen Agenda von der multilateralen Ebene auf bilaterale und regionale Handelsabkommen (vgl. Bieling 2005: 168f). Dieses Vorgehen stellt eine flexible Mehrebenenstrategie zwischen den WTO-Verhandlungen und bilateralen Ansätzen dar, mit der Blockaden auf der einen Ebene durch Fortschritte auf der jeweils anderen aufgelöst werden sollen (vgl. Deckwirth et al. 2005: 13ff). Die in den letzten Jahren rasant gestiegene Anzahl bilateraler Handelsabkommen dokumentiert die rege Anwendung dieser Strategie. Die Abkommen, die von der EU auf regionaler bzw. bilateraler Ebene vorangetrieben werden, enthalten dieselben Elemente, die in der WTO am Protest der G20 gescheitert waren (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 176ff). Über die Singapur-Themen, den Handel mit Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte geht diese sogenannte „WTO-Plus-Agenda“ aber noch hinaus, insbesondere in Fragen des Schutzes und der Freizügigkeit europäischer Investitionen. Streitschlichtungsverfahren, die Konzernen direkte Klagemöglichkeiten gegenüber Staaten einräumen, und eine Ausdehnung des Enteignungsbegriffs auf diverse Formen staatlicher Marktbeschränkungen stellen nach Altvater und Mahnkopf eine qualitative Erweiterung des neuen Konstitutionalismus dar, der mithilfe bilateraler Abkommen erreicht werden soll (vgl. ebd.: 179). Für die transnationale Führungselite in europäischen TNKs und EU-Institutionen erhöht die wachsende Gegenmacht der Schwellenländer den Druck, die Verankerung neoliberaler Spielregeln in der Weltwirtschaft und in einzelnen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexen voranzutreiben, bevor der weitere Ausbau des neuen Konstitutionalismus nicht mehr durchsetzbar ist (vgl. ebd.: 180f).

2.4. Lateinamerika im Visier

Im Rahmen der „Global Europe“-Strategie wird Lateinamerika explizit als eine der globalen Wachstumsregionen genannt, in denen die EU ihre Präsenz unbedingt ausbauen müsse (vgl. European Commission 2006: 10f). Der Mercosur wird hier sogar neben dem ASEAN und Südkorea als einer der drei wichtigsten Partner für den Abschluss von Freihandelsverträgen bezeichnet. Aber auch der Rest der Region scheint für die EU von Interesse zu sein. So ist der gesamte Halbkontinent mittlerweile mit einem Netz bilateraler Verhandlungsprozesse überzogen, die in einzelnen Fällen auch

schon zum Abschluss gebracht wurden⁴ (bilaterals.org 2010). Allgemein bestehen die Ziele der EU-Handelsstrategie, wie schon dargestellt wurde, in der Ausweitung der Exportmärkte und der Erschließung weiterer Investitionsmöglichkeiten für das europäische Kapital und hier beheimatete TNKs. Darüber hinaus besteht ein vitales Interesse darin, die Liberalisierung als grundlegenden Funktionsmodus des globalen Wirtschaftsregimes festzuschreiben.

Diese Motivation liegt auch den angestrebten Assoziierungsabkommen der EU mit dem Mercosur und den Staaten Zentralamerikas zugrunde (bezüglich Mercosur: vgl. Malcher 2005: 242f). Die Bemühungen der EU zur Handelsliberalisierung können in diesem Kontext als „disziplinierender Neoliberalismus“ bzw. „neuer Konstitutionalismus“ in Form der Institutionalisierung einer neoliberalen Wirtschaftsordnung in den interregionalen Handelsbeziehungen betrachtet werden. Auf der Ebene der historischen Strukturen soll mit den Abkommen der jetzige Modus der Handelsbeziehungen festgeschrieben werden, der letztlich den Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen bestimmen und beschränken wird, da eine abweichende (Handels-)Politik der betroffenen Staaten dauerhaft erschwert würde. In dieser (Theorie-)Perspektive ließe sich am Ausgang der Verhandlungen die Antwort auf die von Schmalz aufgeworfene Frage nach dem zukünftigen Modus der Weltmarkteinbindung Südamerikas ablesen (vgl. Schmalz 2005: 113).

Derartige Festschreibungen kann die EU auch Lateinamerika nicht einseitig aufzwingen. Trotz aller ökonomischer und politischer Macht ist sie im Umgang mit formal souveränen Staaten auf die Zustimmung der entsprechenden Regierungen angewiesen. Eine solche Zustimmung setzt voraus, dass auch in Lateinamerika soziale Kräfte vorhanden sind, die Liberalisierungs-Interessen tragen und diese in den einzelnen Gesellschaften durchsetzen. Der Erfolg europäischer Liberalisierungsbemühungen hängt also nicht nur von den Kräftekonstellationen innerhalb der EU ab, wie sie im vorangegangenen Abschnitt analysiert wurden. Auch die Kräftekonstellationen in den entsprechenden lateinamerikanischen Gesellschaften sind dafür von Bedeutung. Im Fall der vorliegenden Untersuchung spielen sie eine besondere Rolle, da die vielen Schwierigkeiten bis hin zum möglichen Scheitern einiger Verhandlungen angesichts der hegemonialen Stellung von Liberalisierungsinteressen in der EU aus ihren internen Verhältnissen heraus nicht zu erklären ist. Dazu ist eine Analyse lateinamerikanischer Verhältnisse vonnöten, wie sie der folgende Abschnitt liefert.

⁴ Abkommen bestehen mit Chile, Mexiko, Kolumbien, Peru und den zentralamerikanischen Staaten, Verhandlungen werden mit den karibischen Staaten (EPA-AKP), der Andengemeinschaft (CAN) und dem Mercosur geführt.

Die Freihandelsverhandlungen der EU mit lateinamerikanischen Staaten stehen im Kontext der Diskreditierung neoliberaler Wirtschaftspolitiken, die in vielen Ländern Lateinamerikas zur Wahl von linken oder Mitte-Links-Regierungen geführt haben. Am Anfang des vielfach konstatierten ‚Verfalls neoliberaler Hegemonie‘ auf dem lateinamerikanischen Kontinent standen Protestbewegungen wie die Arbeitslosenbewegung „Piqueteros“ in Argentinien, die Stadtteilbewegung in Caracas oder die indigenen Aufstände in Bolivien oder Ecuador (Schmalz 2008: 340; Brand/Sekler 2008). Aus vielen dieser Bewegungen rekrutierten sich Parteien oder Wahlbündnisse, die zu Wahlen antraten und oft gewannen.

Den Verfall neoliberaler Hegemonie zu konstatieren setzt jedoch voraus, dass eine solche in Lateinamerika jemals bestanden hat, was viele AnalystInnen bezweifeln. Die Durchsetzung neoliberaler Politik in den 1980er und 1990er Jahren beruhte in erster Linie auf der Durchsetzung von außen aufgedrängter Wirtschaftsprogramme, die im Zuge der Schuldenkrise als ökonomische und politische Zwangsinstrumente durchgesetzt werden konnten. Nach Schmalz beruhte „die Durchsetzung des Neoliberalismus in Lateinamerika (...) auf einer passiven Revolution im Sinne Gramscis“, denn „dem Wechsel ging keine Massenbewegung voran, sondern er wurde von transnationalisierten Kapitalfraktionen vorangebracht und über den Staat diffundiert“ (Schmalz 2008: 339). Die gesellschaftliche Zustimmung wurde vor dem Hintergrund langjähriger Krisenerfahrungen generiert. Undurchsichtigen und bürokratischen Regierungsapparaten wurde das Idealbild eines schlanken Wettbewerbsstaates entgegengestellt. Gepaart mit der Außenöffnung lateinamerikanischer Märkte und der Überflutung mit Konsumartikeln aus dem Ausland ermöglichte die geringe Inflation den Mittel- und Teilen der Unterschichten eine Ausweitung ihres Konsums. Durch Dezentalisierungsmaßnahmen bekamen verstärkt indigene Teile der Bevölkerung Zugang zum Staat und politischen Institutionen (ebd.: 338).

Doch auch nach der Diskreditierung des neoliberalen Entwicklungsmodells im öffentlichen Diskurs setzten sich in den wirtschaftspolitischen Strategien auch der (Mitte-)Links-Regierungen neoliberale Elemente fort. Als bemerkenswert stellt Schmalz heraus, dass zwar „Vertreter der Subalternen in staatliche Kommandohöhen“ (Schmalz 2008: 340) kamen und die neoliberale Ideologie in den Bereichen Kultur und im öffentlichen Bewusstsein geschwächt wurde, jedoch in den entscheidenden Bereichen der Ökonomie und des policy-making weiterhin unangetastet blieben (vgl. ebd.). Denn auch wenn der Neoliberalismus gesellschaftlich und diskursiv diskreditiert ist, bestehen wirtschaftliche Zwangsinstrumente fort, die sich auch aus der Position dieser Länder in der Weltwirtschaft

ergeben. Von der Stärke dieser Zwangsinstrumente wird letztlich abhängen, ob der Abschluss von Freihandelsverträgen mit dem Mercosur und zentralamerikanischen Staaten gelingen wird.

3. Die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur

3.1. Die Entwicklung des Mercosur: Vom geschlossenen zum offenen Regionalismus

Am 26. März 1991 wurde der Mercosur mit dem Vertrag von Asunción gegründet, der zu Beginn des Jahres 1995 in Kraft trat. Bei seiner Gründung umfasste der Mercosur mit den Ländern Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay 12 Millionen Quadratkilometer und rund 200 Millionen Einwohner, was 60 Prozent des Gebietes Lateinamerikas und 45 Prozent seiner Bevölkerung entspricht (vgl. Malcher 2005: 111). Seit dem Beitritt Venezuelas 2006 erweiterte sich der Mercosur-Raum auf nunmehr 260 Millionen Menschen und ein jährliches BIP von 1 Billion US-Dollar (vgl. Husar/Maihold 2006: 2). Auch der Reichtum an natürlichen Ressourcen und die Wachstumsperspektiven machten und machen den Regionalblock interessant für ausländische Investoren und wirtschaftliche Partner für Handelsabkommen (vgl. Malcher 2005: 111).

Mit der Gründung des Mercosur vollzog sich ein „Paradigmenwechsel“ (Gratius 2003: 75) in der Geschichte lateinamerikanischer Integrationsprojekte. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsstrategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) setzten frühere Integrationsbemühungen auf Protektionismus nach außen und wirtschaftliche Zusammenarbeit nach innen. Mit dem Scheitern der ISI-Strategie, der Schuldenkrise und den vom IWF implementierten neoliberalen Struktur Anpassungsprogrammen in den 1980er und 1990er Jahren wandelte sich auch die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Integrationsprojekte (vgl. Boris 2009: 24).

So beruhte der Vertrag von Asunción bereits auf einem neoliberalen Grundkonsens. Ihm lag das auch von der CEPAL⁵ empfohlene Integrationskonzept des „Offenen Regionalismus“ zugrunde⁶, welches eine nach außen gerichtete Entwicklungsstrategie verfolgt, die durch Deregulierung, Privatisierung und Außenöffnung der Märkte die regionale Integration als Vorschrift zur Integration der

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-Wirtschaftsorganisation für Lateinamerika und die Karibik)

⁶ Zum Wandel der CEPAL in ihrer theoretisch-konzeptionellen Ausrichtung siehe Boris 2009: 106-122.

südamerikanischen Ökonomien in den Weltmarkt begreift (vgl. Malcher 2005: 110)⁷. Aus Furcht vor zu großer Bürokratie sind diese neuen Integrationsprojekte institutionell schwach ausgebildet und wenig demokratisch organisiert; anders als die EU verfügt ein solcher „schlanker Regionalblock“ (Malcher 2005: 113f) nicht über zahlreiche supranationale Institutionen. Die Einflussnahme der Zivilgesellschaft geschieht eher auf informellem Wege (vgl. Boris 2009: 125). Damit entspricht der offene Regionalismus wirtschaftlich den Leitlinien der WTO. Mechanismen, welche die Länder des Regionalblocks vor negativen Folgen einer schnellen Öffnung ihrer Märkte schützten, sind nicht vorgesehen (vgl. Malcher 2005: 113). Auf der Grundlage dieses neuen Integrationskonzeptes fungierte der Mercosur gleichzeitig als Hebel zur Durchsetzung von Privatisierungen, Wirtschaftsliberalisierung und politischer Deregulierung in den südamerikanischen Ländern (vgl. ebd.: 112). Vor diesem Hintergrund ist die institutionelle Form des Mercosur derart gestaltet, dass sie eine neo-liberale Politikorientierung in den Integrations- und Handelsbeziehungen der beteiligten Länder in Form des ‚neuen Konstitutionalismus‘ oder ‚disziplinierenden Neoliberalismus‘ festschreibt (vgl. Malcher 2005: 110; Boris 2009: 131).

Zwischen der Unterzeichnung des Vertrages 1991 und seinem Inkrafttreten haben die Mercosur-Staaten ihre Zölle für 90 Prozent der gehandelten Waren untereinander gesenkt und einen gemeinsamen Außenzoll für 88% der Produkte eingeführt, der jedoch im Sinne einer gleichzeitigen und angestrebten Integration in den Weltmarkt bei maximal 20% lag (vgl. Malcher 2005: 110). Sensible Waren blieben zunächst von den Zollsenkungen und dem gemeinsamen Außenzoll ausgeschlossen, wobei vor allem die für Brasilien und Argentinien sehr sensiblen Bereiche der Zuckerrohr- und Automobilindustrie unberührt blieben (vgl. Fritz 2008: 9). Deswegen wird der Mercosur oft als „unvollständige Zollunion“ (Malcher 2005: 110; Boris 2009: 127) beschrieben, „bei der [überdies] aber eine Harmonisierung der Industrie-, Geld-, Wechselkurs- und Finanzpolitik noch völlig aussteht“ (Boris 2009: 127).

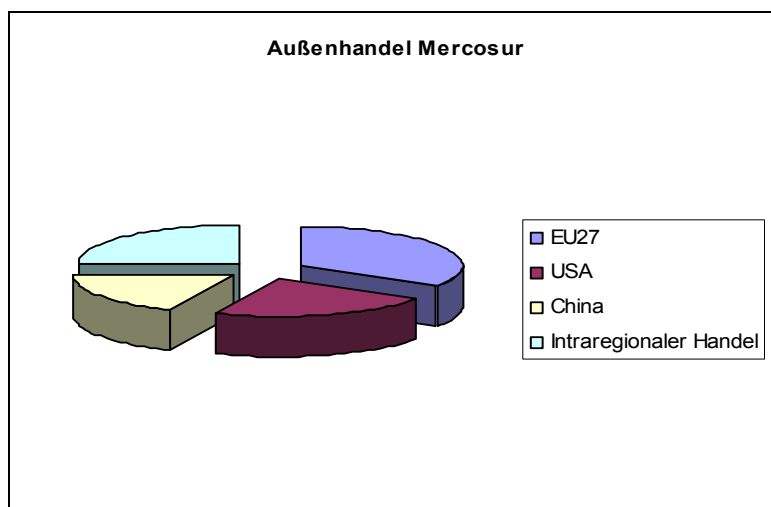
⁷ Die regionale Wirtschaftsintegration und die Einbindung in den Weltmarkt wurden als sich ergänzende und befördernde Faktoren und nicht mehr als Widerspruch betrachtet. Der Freihandelsblock sollte die Region in der internationalen Standortkonkurrenz attraktiver machen. Unter der Annahme, dass sich die Produktionssparten am höchsten Weltmarktniveau orientieren müssen, um wettbewerbsfähig zu sein, wurde eine schrittweise Außenöffnung empfohlen (vgl. Boris 2009: 124).

3.2. Jeweilige Interessen an einem Abkommen

Um die jeweiligen Interessen an einem (Frei-)Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur genauer bestimmen und nachvollziehen zu können, muss zunächst ein Blick auf die wirtschaftliche Verflechtung der beiden Regionalblöcke geworfen werden. Dies ermöglicht überdies sowohl intraregionale als auch interregionale Machtverhältnisse spezifischer zu bestimmen.

Während die EU für den Mercosur der wichtigste Handelspartner ist, spielt der Mercosur für den Außenhandel der EU eine relativ unbedeutende Rolle. Nur 2,8% des gesamten Außenhandels der EU-27 wird mit dem südamerikanischen Integrationsbündnis abgewickelt (vgl. GD Trade 2009: 5)⁸. Für den Mercosur ist die EU hingegen sehr viel wichtiger. Sie ist mit 21,2% (2008) des Außenhandels der wichtigste Handelspartner der Staatengemeinschaft, noch vor den USA mit 13,8% und China mit 11,5% (vgl. ebd.: 6)⁹.

Abbildung 1: Außenhandel des Mercosur
(eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von GD Trade 2009)



Auch in Bezug auf die Produktpalette sind die Austauschbeziehungen äußerst ungleich. 73,3% der Importe aus dem Mercosur in die EU entfielen 2008 auf Primärprodukte (51,5% auf landwirtschaftliche Produkte und 21,8% auf Treibstoff und Bergbauprodukte) (vgl. ebd.: 8). Dagegen bestehen die

⁸ 2008 kamen 3,1 Prozent aller europäischen Importe aus dem Mercosur, während 2,9 Prozent aller Exporte der EU in die Länder des Mercosur gingen (vgl. GD Trade 2009: 3).

⁹ 2008 machten die Importe aus der EU 20,2% der gesamten Importe der Länder des Mercosur aus. Auch bei den Exporten des Mercosur spielt die EU eine wichtige Rolle. 2008 machten die Exporte in die EU-Länder 22,1% aller Exporte des Mercosur aus (vgl. GD Trade 2009: 4)

Exporte der EU in den Mercosur fast ausschließlich aus Produkten einer hohen Verarbeitungsstufe und/oder basieren auf hohem technologischem Know-How¹⁰. Die EU ist zudem mit 126 Milliarden Euro der größte Investor im Mercosur (vgl. Klima 2009: 159).

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verflechtung beider Regionalblöcke und der jeweiligen Wirtschaftsstruktur lassen sich auch die Interessen der EU und der Staaten des Mercosur in den Verhandlungen erklären.

Das Hauptinteresse des Mercosur besteht im besseren Zugang zum europäischen Markt, vor allem für agrarische und leicht verarbeitete Produkte landwirtschaftlicher Herkunft (vgl. Malcher 2005: 207; Fritz 2004: 14; Gratius 2005: 293). Dementsprechend drängt vor allem das Agrobusiness der südamerikanischen Länder auf den Abschluss des Vertrages (vgl. Russau 2005: 58). Nur für sehr wenige Produkte aus den Mercosur-Staaten gelten Nullzölle, darunter etwa Soja-, Kaffee- und Kakaobohnen, Rohleder, Holz oder Tropenfrüchte (vgl. Fritz 2004: 15). Mehr noch als an Zollsensenkungen für Agrarprodukte ist der Mercosur jedoch am Abbau der EU-Agrarsubventionen interessiert¹¹. Dies lehnte die EU bisher ab und will diese Fragen nur im multilateralen Rahmen der WTO verhandeln (vgl. Fritz 2004: 15).

Aufgrund des hohen Direktinvestitionsbestandes europäischer Unternehmen im Mercosur fordert die EU vor allem eine Liberalisierung der Investitionsregeln, Gleichberechtigung von ausländischen Investitionen und „Investitionssicherheit“ (Russau 2005: 58), was sich vor allem auf Dienstleistungen auch im öffentlichen Beschaffungswesen und auf die Bereiche Telekommunikation, Finanzdienstleistungen (z.B. Versicherungen), Schiffsverkehr, Expressdienste und Umweltdienstleistungen bezieht (vgl. Fritz 2004: 18). Weitere Forderungen sind die Durchsetzung des Schutzes geistigen Eigentums sowie der rechtliche Zugang ausländischer Unternehmen zu öffentlichen Ausschreibungen (vgl. Russau 2005: 58). Im Bereich der Liberalisierung des Warenverkehrs haben Zollsensenkungen in den Bereichen der Automobil-, Computer- und Maschinenindustrie, im Transportwesen sowie der Chemie- und Pharmaindustrie für die EU die größte Bedeutung (vgl. Gratius 2005: 293;

¹⁰ 87,7% der EU-Exporte in den Mercosur waren 2008 Industriegüter, wobei Maschinen und Transportmittel mit 50,7% den größten Teil ausmachten, gefolgt von Chemikalien mit 19,7% (vgl. GD Trade 2009: 9).

¹¹ Dieses Interesse besteht nicht nur aufgrund einer gesteigerten Konkurrenzfähigkeit südamerikanischer Agrarprodukte auf dem EU-Markt, sondern auch in Drittländern, wo Südamerika ebenfalls mit subventionierten europäischen Produkten konkurriert (Fritz 2004: 15).

Fritz 2004: 18)¹². Im Wesentlichen umfassen die von der EU vorangetriebenen Inhalte des Vertrages die WTO-Plus-Agenda, zu der auch die Singapurthemen gehören. Russau spricht von einem „marktradikalen Wunschzettel“ (2005: 58).

Neben den wirtschaftlichen spielen auch politische Aspekte eine Rolle. So sehen Deckwirth et al das Abkommen in erster Linie dadurch motiviert, dass die EU fürchtete ihren Einfluss auf dem lateinamerikanischen Kontinent und vor allem in Südamerika zu verlieren, da die USA seit 1994 mit allen lateinamerikanischen Ländern außer Kuba über die Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA/FTAA) verhandelte (Deckwirth et al. 2005: 20). Für Malcher läge der politische Gewinn des Mercosur auf weltpolitischer Ebene in einer Aufwertung der Bedeutung des Regionalblocks, wohingegen ein Abschluss der ALCA dazu geführt hätte, dass sich der Regionalblock in der gesamtamerikanischen Freihandelszone aufgelöst hätte (vgl. 2005: 207)

3.3. Verhandlungsverlauf

Das initiale Rahmenabkommen zur Aushandlung eines Assoziierungs- bzw. Freihandelsvertrages zwischen dem Mercosur und der EU wurde im Dezember 1995 unterzeichnet. Der Verhandlungsprozess sollte auf drei Ebenen statt finden: politischer Dialog, technische Kooperation und Handelsfragen (vgl. Malcher 2005: 207; Fritz 2008: 6; Deckwirth et al 2005: 20; Russau 2005: 58; Fritz 2004: 13). 1999 einigte man sich auf die Verhandlungsmodalitäten und beschloss das Abkommen bis Ende Oktober 2004 zu unterzeichnen und 2005 in Kraft treten zu lassen (vgl. Deckwirth et al 2005: 20; Fritz 2008: 6). Ende September 2004 übermittelten beide Seiten ihre letzten Liberalisierungsangebote, die von der jeweils anderen Seite als unzureichend bezeichnet wurden, weswegen man eine Verlängerung der Gespräche vereinbarte (vgl. Fritz 2004: 14). Seitdem lagen die Verhandlungen jedoch auf Eis (vgl. Fritz 2008: 6). Erst am Rande des EU-Lateinamerikagipfels im Mai 2010 in Madrid wurden die Gespräche wieder aufgenommen; die Streitpunkte bleiben jedoch weitgehend bestehen.

Weitgehend unbestritten ist, dass der Schutz der europäischen Agrarmärkte das größte Hindernis für eine Einigung darstellt (vgl. Fritz 2008: 6). Die zentrale Forderung der südamerikanischen Staaten

¹² Der 1995 eingerichtete gemeinsame Außenzoll der Mercosur-Staaten sieht zwar Zölle von nur 0% bis 23% vor (vgl. Fritz 2004: 17f), jedoch waren von diesen Zöllen für die EU wichtige und den Mercosur sensible Bereiche ausgeschlossen (vgl. ebd.: 18).

nach dem Abbau der europäischen Agrarsubventionen hat die EU bis heute mit Verweis auf die WTO-Verhandlungen abgeblockt (vgl. Fritz 2004: 14f). Die Mercosur-Staaten bestehen jedoch weiterhin, nicht zuletzt auf Druck des gut organisierten Agrobusiness, auf einem verbesserten Zugang zu den EU-Agrarmärkten (vgl. Russau 2005: 58)¹³. Doch auch die angebotene Ausweitung der Importquoten für südamerikanische Agrarprodukte ging den Staaten des Mercosur nicht weit genug.¹⁴

Die EU kritisierte dagegen unzureichende Angebote im Bereich des Dienstleistungs- und Industrieimports und bezüglich der Liberalisierung von Investitionen und öffentlichen Aufträgen (vgl. Fritz 2008: 6). Der Mercosur bot an Investitionsregeln in Teilen des Dienstleistungssektors, u. a. der Telekommunikation, des Versicherungs- und Finanzwesens und der Infrastruktur zu liberalisieren. Auf die Forderungen der EU nach Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums ging der Mercosur nur im Bereich des Schutzes geografischer Ursprungsbezeichnungen (etwa Parma-Schinken) ein. Im Bereich ausländischer Direktinvestitionen wurden in den Bereichen der verarbeitenden Industrie Liberalisierungsschritte vereinbart. In den Bereichen der Rohstoffgewinnung und Land- und Forstwirtschaft soll der Abbau der Zugangsbeschränkungen wesentlich geringer ausfallen, da sich der Mercosur in diesem Bereich den Forderungen der EU widersetzte (vgl. Schmalz 2005: 123). In Bezug auf die Zollsenkungen bot der Mercosur an, dass nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren 90% der europäischen Industrieprodukte zollfrei in den Mercosur importiert werden können (vgl. Schmalz 2005: 123f).

3.4. Gewinner und Verlierer eines Abkommens

Mit einem Assoziierungsabkommen würden privaten Handelsakteuren einklagbare Rechte eingeräumt. Diese „Verrechtlichung des Handels“ (Mahnkopf 2005: 129) engt den Spielraum nationaler

¹³ Darüber hinaus versuchte die EU den Mercosur mit dem Assoziierungsabkommen zu Zugeständnissen auf WTO-Ebene zu zwingen. Ein erster Teil der zusätzlichen Importquoten sollte den Mercosur-Staaten mit dem Assoziierungsabkommen gewährleistet werden, einen zweiten wollten die EU-Verhandlungspartner vom Ausgang der Verhandlungen der Quotenregelungen für europäische Agrarprodukte innerhalb der WTO abhängig machen, wodurch dieser zweite Teil komplett wegfallen könnte (vgl. Fritz 2008: 8).

¹⁴ Außerhalb der geregelten Quoten sind die Zollsätze zur Einfuhr in die EU extrem hoch, während die Quoten noch weit unter den Exportkapazitäten des Mercosur liegen. So exportierten Mercosur-Staaten bspw. 2003 fast doppelt soviel Rindfleisch wie durch Zollquoten geregelt, wobei innerhalb der sog. Hilton-Quote 20%, bei den übrigen Fleischexporten 98% Zoll erhoben wurde (vgl. Fritz 2004: 15).

Regierungen für eine aktive Wirtschaftspolitik weiter ein¹⁵. Vor allem durch einen freien Zugang und die Gleichberechtigung von inländischen und ausländischen Unternehmen im Bereich der Investitionen und des öffentlichen Beschaffungswesens besteht die Gefahr, „daß die Bedingung der Möglichkeit von politischen Gestaltungsspielräumen für Industriepolitik radikal beschränkt würde“ (Russau 2005: 58). Die Gleichberechtigung ausländischer Unternehmen bei Investitionen hätte gerade auf Brasilien weitreichende Auswirkungen, da das Land bisher noch kein bilaterales Investitionsabkommen abgeschlossen hat (vgl. WEED 2005). Fritz kommt des Weiteren zu dem Schluss: „Neben der dezidierten Schwächung staatlicher Aufsichtsfunktionen laufen viele dieser Forderungen auf einen weiteren Privatisierungsdruck in den wenigen Bereichen hinaus, die sich noch in öffentlichem Besitz befinden, seien es Banken, Postunternehmen oder Wasserversorger“ (2004: 18).

Innerhalb der Kapitalfraktionen würden also vor allem große nationale und internationale Agrarexporteure profitieren, während dem Industriesektor kaum Vorteile und teilweise Nachteile aus einem Abkommen mit der EU entstünden. Innerhalb der industriellen Kapitalfraktion wären international wettbewerbsfähige Unternehmen weniger von einem Abkommen betroffen, während vor allem kleine und für den Binnenmarkt produzierende Industrieunternehmen Nachteile hätten – bis hin zur Gefahr, durch den internationalen Druck bankrott zu gehen. Vor allem beträfen die Nachteile des Abkommens jedoch subalterne Klassenfraktionen, vor allem kleine Bauern, die um ihre Existenz fürchten müssten, und Landlose, da die Möglichkeit von Landreformen in weite Ferne rücken würde.

3.5. Gründe für das Stocken der EU-Mercosur-Verhandlungen

In der wissenschaftlichen Literatur werden Erklärungen zum Scheitern der Verhandlungen zwischen dem Mercosur und der EU meistens sehr kurzsichtig betrachtet und auf aktuelle politische Konstellationen reduziert. Neben einigen Einschätzungen, die das Scheitern auf unbegründete Annahmen zurückführen, wie etwa dass die EU altruistisch ihr Integrationsmodell auf den südamerikanischen Kontinent exportieren wolle, während es dem Mercosur lediglich um wirtschaftliche

¹⁵ So forderte die EU etwa Liberalisierungen und Deregulierungen im Bereich der Regionalentwicklung, des Technologietransfers, der Förderung Benachteiligter und des Verbraucher- und Umweltschutzes. Am deutlichsten wird dies jedoch an der EU-Forderung „to remove restrictions referring to agrarian reforms“ (zitiert nach Fritz 2004: 19), was bedeutet, dass Brasilien den bisherigen Vorbehalt zur Gewährung des Investitionsschutzes, wenn der Investitionsstandort von Landreformen betroffen sein sollte, streichen sollte (vgl. ebd.).

Vorteile ginge (vgl. Gratius 2005: 310), sind die Erklärungsmuster durchaus zutreffend, setzen jedoch auf unterschiedlichen Ebenen an. So sieht Pohl (2004: 271) den Grund in der Unvollkommenheit des Freihandels innerhalb des Mercosur. Auch sind im Mercosur keine nennenswerten Strukturen supranationaler Staatlichkeit vorhanden, so dass mit Malcher (2005: 119) zutreffend von einem „intergouvernementalen Kooperationsraum“ gesprochen werden kann, womit der nationalen Politik einzelner Mercosur-Staaten eine größere Rolle zugeschrieben wird. Hinzu kommt die Asymmetrie zwischen Argentinien und Brasilien auf der einen sowie Paraguay und Uruguay auf der anderen Seite.¹⁶ Das Konsensprinzip bei Gemeinschaftsentscheidungen wird zudem immer wieder von bilateralen Abkommen zwischen Argentinien und Brasilien unterlaufen (vgl. Fuchs 2004: 16ff). Darüber hinaus hat der Mercosur für Brasilien weit weniger Bedeutung als für die anderen Mitgliedsstaaten. Das größte Land Südamerikas orientiert sich zunehmend auf andere (Süd-)Handelspartner, so dass Flesmes sogar davon spricht „der Mercosur [werde] auf dem Altar globaler Ambitionen [Brasilien, AD] geopfert“ (Flesmes 2009: 2). Auch dürfte der Beitritt des vom linksgerichteten Hugo Chavez regierten Venezuela einen Abschluss der Verhandlungen noch unwahrscheinlicher machen. Viele AutorInnen sehen darin eine „Ideologisierung“ oder „Politisierung“ des Mercosur (vgl. Fritz 2008: 11), die aufgrund politischer Differenzen das Abkommen unmöglich mache.¹⁷ Zudem ist zumindest seitens der EU ein gewisser zeitlicher Druck genommen worden. Sah sich die EU bisher in geopolitischer Konkurrenz zu den USA auf dem lateinamerikanischen Kontinent, fällt dieser Druck nach dem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen zu einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) weg. Ein neuer Anreiz für den Abschluss der Verhandlungen könnte jedoch die aufkeimende Konkurrenz mit China sein (vgl. Fritz 2008: 12).

¹⁶ Erstere vereinen nach Zahlen des Internationalen Währungsfonds ca. 96% der Bevölkerung und 97% des BIP der vier Mercosur-Staaten (vgl. IMF 2009).

¹⁷ Die Interessen Venezuelas sind jedoch auch wirtschaftlicher Natur. Das Land dürfte als ölexportierender Staat mit einem eher schwachen und verletzlichen landwirtschaftlichen Sektor nur wenig wirtschaftliches Interesse an einer Öffnung der europäischen Agrarmärkte haben und der europäische Markt hat ohnehin weniger Bedeutung für Venezuela als für die restlichen Staaten des Mercosur, womit auch die Bereitschaft zu Zugeständnissen an die EU von Seiten Venezuelas geringer sein dürfte (vgl. Fritz 2008: 11). ¹⁷ Erstere vereinen nach Zahlen des Internationalen Währungsfonds ca. 96% der Bevölkerung und 97% des BIP der vier Mercosur-Staaten (vgl. IMF 2009).

¹⁷ Die Interessen Venezuelas sind jedoch auch wirtschaftlicher Natur. Das Land dürfte als ölexportierender Staat mit einem eher schwachen und verletzlichen landwirtschaftlichen Sektor nur wenig wirtschaftliches Interesse an einer Öffnung der europäischen Agrarmärkte haben und der europäische Markt hat ohnehin weniger Bedeutung für Venezuela als für die restlichen Staaten des Mercosur, womit auch die Bereitschaft zu Zugeständnissen an die EU von Seiten Venezuelas geringer sein dürfte (vgl. Fritz 2008: 11).

All diese Erklärungen gehen jedoch nicht über eine kurzfristige und nur politische Konstellationen beachtende Analyse hinaus und übersehen strukturelle Gründe und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse. Sie können nicht erklären, warum diese politischen Gegebenheiten, welche in ähnlicher Form auch auf die Staaten Zentralamerikas zutreffen, einen Abschluss der Verhandlungen bisher verhindern konnten. Wenn jedoch mit neogramscianischen Analysekonzepten der Staat nach Poulantzas begriffen wird als „spezifische und materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (zitiert nach Brand/Görg/Wissen 2007: 225), muss eine Analyse politischer Entscheidungen – wie die Blockade südamerikanischer Staaten gegenüber den Liberalisierungsbemühungen der EU – eben diese Kräfteverhältnisse untersuchen und ermöglicht damit langfristige und tiefergehende Analysen politischer Handlungen.

Ein solcher Ansatzpunkt bezieht sich jedoch vorwiegend auf bürgerlich-kapitalistische Staaten, die in dieser Form vor allem in den Zentren der Weltwirtschaft (Europa und Nordamerika) zu finden sind. „Der bürgerliche Staat ist [jedoch] keine neutrale Einrichtung“ (Becker 2008: 10), sondern das Ergebnis historischer Entwicklungen, in deren Verlauf soziale Kämpfe zu einer spezifischen Ausgestaltung der historischen Strukturen führten und die in dieser Form nicht einfach auf Staaten der Peripherie übertragbar sind. Während die Nationalstaaten des Zentrums aus einer Kombination von äußeren und inneren Kräften entstanden sind, war dieser Prozess in Lateinamerika vor allem ein von außen bestimmter (Boris 2007: 244). Der periphere Staat bezog und bezieht seine Ressourcen größtenteils von außen, weswegen die Funktion des Staates bei der Gestaltung des Binnenraumes beschränkter ist als in den Metropolen (Boris 2007: 244). Durch diese spezifische historische Entwicklung kann für die Staaten der Peripherie eine „weltmarktabhängige Reproduktion“ konstatiert werden (Evers 1977: 108); nicht nur auf wirtschaftlicher, sondern auch gesellschaftlicher Ebene. Auf ökonomischer Ebene bedeutet diese die „Einbindung in ein System internationaler Arbeitsteilung zu dem Zweck, die internen ökonomischen Ressourcen nutzbar zu machen für weltweite Verwertungsbedürfnisse der Metropolen“ (Evers 1977: 108). Gesellschaftlich kann von einer weniger stark integrierten Gesellschaft ausgegangen werden, in der darüber hinaus nur wenige Gesellschaftssegmente für die außenorientierte Akkumulation von Bedeutung sind.

Daraus folgt für unsere Analyse, dass die neoliberale Hegemonie in der Peripherie vor allem in Form des disziplinierenden Neoliberalismus auftritt. Der Zugang zu Devisen stellt eine zentrale Beschränkung für den Akkumulationsprozess peripherer Staaten dar. Gleichzeitig hängt der Staat von einer florierenden Akkumulation fiskalisch ab, sodass „die fiskalische Basis des Staates zumindest mittelbar von [der] Verfügbarkeit von Devisen konditioniert [wird]“ (Becker 2008: 15). Somit

ist die Exportbesteuerung zentral für die fiskalische Basis des Staates und das Legitimationserfordernis gegenüber subalternen Klassen, die wenig oder gar nicht besteuert werden (Becker 2008: 15) sinkt, während gleichzeitig Zugeständnisse an (oftmals ausländische) Rentenbezieher gemacht werden müssen (Becker 2008: 15). Die Durchsetzung eines >hegemonialen< Projekts - wie die Handelsliberalisierung mit der EU – muss also in Staaten der Peripherie nicht unbedingt den größten Teil der Bevölkerung einschließen, da große Teile der (Marginal)Bevölkerung für die politische Entscheidungsfindung, durch ihre marginale Einbindung in die Akkumulation des Landes, relativ irrelevant sind und ein politisches Projekt auch gegen ihren Willen durchgesetzt werden kann.

Im Folgenden soll deswegen die These begründet werden, dass sowohl die ambivalente Haltung der Mercosur-Führungsmächte Argentinien und Brasilien als auch die Bereitschaft zur Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU seitens zentralamerikanischer Staaten mit ihren internen Kräfteverhältnissen und dem Grad ihrer außenpolitischen und –wirtschaftlichen Autonomie begründet werden kann.

3.5.1. Strukturelle Einbindung des Mercosur in die Weltwirtschaft: zwischen Abhängigkeit und Autonomie

Bis zur derzeitigen Weltfinanzkrise hat Lateinamerika eine neue Boomphase erlebt, die Analysten nach den Währungs- und Finanzkrisen der Jahrtausendwende (1998/99 in Brasilien, 2001/2002 in Argentinien) nicht erwartet hätten. Zwischen 2003 und 2007 stieg das lateinamerikanische BIP um 5%-6% jährlich (vgl. Boris 2008: 1). Die wesentlichen Determinanten für den wirtschaftlichen Aufschwung, so Boris, waren die Steigerung der Beschäftigung sowie eine aktive staatliche Politik der Sozialtransfers. Den größten Einfluss hatten jedoch die gestiegenen Preise auf Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte, die von lateinamerikanischen Ländern exportiert werden (vgl. ebd.: 2) sowie die gestiegene Nachfrage Chinas nach südamerikanischen Primärprodukten (vgl. Nolte 2007: 2). Die Verbesserung der terms of trade entsprach 3,4% des lateinamerikanischen BIP, ohne welche die Leistungsbilanz Lateinamerikas ab 2005 negativ gewesen wäre. Darüber hinaus sind die Schulden, die noch in den 1980er Jahren als zentrales Zwangsinstrument zur Implementierung neoliberaler Wirtschaftspolitiken fungierten, deutlich zurückgegangen. Sie bewegten sich 2008 im Schnitt bei 20% des BIP, während sie zehn Jahre früher noch 40% des BIP ausmachten (vgl. Boris 2008: 2). Hinzu kommt für einige Länder eine Veränderung der Gläubigerstrukturen. So hat bspw. Argentinien seine Schulden beim IWF vollständig zurückzahlen können, indem Venezuela argentinische Schuldentitel kaufte, womit die politische Abhängigkeit von der Washingtoner Institution verringert

werden konnte. Zudem machen diese Strukturveränderungen Lateinamerika weniger anfällig für internationale Wirtschafts- und Finanzkrisen, was sich in der derzeitigen Krise zeigt und zur gesellschaftlichen Legitimierung des eingeschlagenen veränderten wirtschaftspolitischen Kurses beiträgt.

Darüber hinaus eröffnen sich den lateinamerikanischen Staaten alternative Möglichkeiten in der Handelspolitik. Vor allem Brasilien versucht durch internationale Kooperationen und Zusammenarbeit die Abhängigkeit von den USA und der EU durch Süd-Süd-Kooperationen abzuschwächen und setzt damit auf einen zunehmenden Trend. Zwischen 2000 und 2004 stieg der Anteil der Schwellen- und Entwicklungsländer am Welthandel von 19% auf 23 %, wobei China eine zentrale Rolle einnimmt. Der bilaterale Handel zwischen Brasilien und China hat sich zwischen 2002 und 2007 versechsfacht (vgl. Boris/Schmalz 2009: 265) und im April 2009 löste China die USA als wichtigster Handelspartner Brasiliens ab (vgl. Boris/Schmalz 2009: 265). Darüber hinaus sind in Südamerika andere Integrationsprojekte entstanden, die auf einem anti-neoliberalen Diskurs basieren und sich gegen die große Einflussnahme der USA positionieren. 2004 wurde die UNASUR (Unión sudamericana de Naciones) gegründet. Sie soll der erste Schritt zu einer politischen Integration sein und den Mercosur mit der Andengemeinschaft verbinden. Perspektivisch öffnen sich für die südamerikanischen Länder neue Optionen regionaler Integration und wirtschaftlicher Kooperation und damit Alternativen zu Freihandelsabkommen mit den Staaten des Zentrums. Hierzu gehört auch die Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), der jedoch von den Mercosur-Staaten bisher nur Venezuela angehört.

3.5.2. Der Zugang der Zivilgesellschaft zu politischen Entscheidungen

Wie oben erläutert, unterscheiden sich die Gesellschaftsstrukturen – und somit die Wirkungsmacht gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse auf staatspolitische Entscheidungen – peripherer Staaten von denen des Zentrums, aufgrund ihrer spezifischen Herausbildung in der kolonialen und postkolonialen Phase und ihrer spezifischen Einbindung in die kapitalistische Weltwirtschaft. Deswegen soll an dieser Stelle ein kurzer geschichtlicher Rekurs Aufschluss über den Zugang der Bevölkerung zu politischen Entscheidungszentren – im Falle Argentinien und Brasiliens als semiperiphere im Gegensatz zu peripheren Staaten und denen des Zentrums – gegeben werden.

In der Unterscheidung von Cardoso/Faletto (vgl. 1976: 101ff) zwischen Staaten, in welchen der Exportsektor von externen Akteuren kontrolliert wird (Enklavenwirtschaft), und Staaten, in denen der Exportsektor in einheimischen Händen liegt, gehören Argentinien und Brasilien zweifelsohne zu Letzteren. Die Territorien Argentinien und Brasilien hielten wenige Bodenschätze bereit und

hatten kaum indigene Bevölkerung, weswegen die heutigen Staatsgebiete relativ uninteressant für europäische Kolonialmächte waren. Die Wirtschaft der Länder und der Agrarexportsektor entwickelten sich durch eine immense Einwanderung und europäische Investitionen nach der Unabhängigkeit. Es bildete sich ein Exportsektor heraus, der erstens von nationalen Kapitalen dominiert wurde und in den zweitens auch mittelständische landwirtschaftliche Unternehmen und Familienbetriebe integriert waren. Diese spezifische Konfiguration des Exportsektors wirkte sich auf die internen Kräfteverhältnisse und somit auf die Politik der Länder aus. Da der Exportsektor von nationalen Sektoren beherrscht war, beförderte die Entwicklung der auf den Export ausgerichteten Land- und Viehwirtschaft auch Produktionssektoren, die auf den Binnenmarkt ausgerichtet waren (vgl. ebd.: 101). „Die Dynamik des sogenannten ‚außengerichteten Entwicklungsmodells‘ (Export) der argentinischen Ökonomie erzeugte [...] auf der gesellschaftlichen Ebene eine Differenzierung breiter Bevölkerungsgruppen in ‚Mittelschichten‘“ (ebd.). Das Bestehen einer Mittelschicht und, durch die schnelle Urbanisierung, das Entstehen einer ArbeiterInnenklasse, die sich vor allem aus MigrantInnen zusammensetzte, die in der Landwirtschaft kein Auskommen finden konnten und zudem Ideen europäischer Linker importierten, führte dazu, dass die politischen Parteien zur Erhaltung eines Kräftegleichgewichts gezwungen waren sowohl der Arbeiterklasse Zugeständnisse zu machen als auch die Mittelschichten in ihre Regierungsprojekte einzubinden.

Wie oben gezeigt handelte es sich bei der neoliberalen Umstrukturierung Lateinamerikas nicht um ein hegemoniales Projekt, sondern um die Durchsetzung von außen geforderter Wirtschaftspolitiken im Sinne einer passiven Revolution. Auch nach dem Verfall neoliberaler Hegemonie auf diskursiver Ebene blieben jedoch, wie Schmalz feststellt, vor allem in der Wirtschaftspolitik die Grundpfeiler neoliberaler Politik zunächst erhalten. Spätestens ab 2006/2007 ist jedoch – zumindest in südamerikanischen Ländern – ein Wandel in anderen Bereichen zu konstatieren¹⁸..¹⁹ Durch die starke Position der Mittelschichten sowie einen allgemein stärkeren Zugriff der Bevölkerung zu politischen Entscheidungszentren findet die Abkehr von neoliberalen Politiken nicht nur auf diskursiver Ebene statt, sondern drückt sich auch in einem Wandel der Strukturen aus. Diese Abkehr vom neo-

¹⁸ So war bis 2006 das brasilianische Finanzministerium in den Händen neoliberaler Kräfte und ging dann an den keynesianisch orientierten Finanzminister Guido Mantega über (vgl. Schmalz 2008: 340). In Venezuela plant die Regierung derzeit die Abschaffung der Unabhängigkeit der Zentralbank und auch in Argentinien ist Anfang 2010 ein Streit über den Zugriff der Regierung auf die Zentralbank entbrannt

¹⁹ Auf die Unterschiede zwischen den einzelnen neuen ‚progressiven‘ Regierungen soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu Boris (in Sozialismus), Sterr (in Blätter), Schmalz 2008: 341ff.

liberalen, schlanken Staat spiegelt sich auch im Mercosur wider. Spätestens seit dem Amtsantritt von Lula in Brasilien und Kirchner in Argentinien ist eine Vertiefung des Integrationsbündnisses zu beobachten, wobei nicht mehr die Form eines offenen Regionalismus, sondern auch eine institutionelle Vertiefung der Kooperation, eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen und eine Ausweitung der Handlungsarenen auf sozialpolitische Themen zu beobachten ist, „das mit dem Ziel einer Integration in die Weltwirtschaft wenig kompatibel“ (Maihold/Husar 2006: 4) sei. „Wirtschaftlich haben sich die Mitgliedsstaaten vom Modell des ‚offenen Regionalismus‘ verabschiedet und setzen nun in Anknüpfung an das Integrationsverständnis der 1960er Jahre vornehmlich auf eine verstärkte Binnenmarktintegration“ (ebd.: 1). Dem Verwaltungsssekretariat (nun technisches Sekretariat) wurden erweiterte Kompetenzen erteilt, die Errichtung eines festen Gerichtshofes beschlossen und ein Mercosur-Parlament eingerichtet.²⁰ Um die Unterschiede zwischen den großen und kleinen Ökonomien und auch innerhalb der Länder zwischen armen und reicheren Regionen auszugleichen, wurde im Juni 2005 ein Strukturfonds zum Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten im Umfang von 100 Mio. US-Dollar errichtet und auch die gemeinsame Sozialpolitik ausgebaut.

4. Die Verhandlungen der EU mit Zentralamerika

Am Rande des EU-Lateinamerikagipfels im Mai 2010 in Madrid wurde das Assoziierungsabkommen der EU mit den zentralamerikanischen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua unterzeichnet, welches seit Oktober 2007 verhandelt wird (vgl. Löding 2010; Heß 2009). Die zentralamerikanischen Staaten haben von dem Abkommen weder in wirtschaftlicher noch politischer Hinsicht viel zu erwarten. Im Gegenteil lassen die bereits jetzt spürbaren negativen Folgen des Freihandelsvertrages CAFTA-DR (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement) mit den USA vermuten, welche negative Konsequenzen ein EU-Abkommen für den Wohlstand der Bevölkerung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Umweltschutz haben könnte. Nichtsdestotrotz stieß die EU bei ihren Freihandelsbemühungen auf relativ wenig Widerstand zentralamerikanischer Regierungen. Im Folgenden wollen wir uns mit diesem Paradox auseinandersetzen und vermuten, dass die Charakteristika eines peripheren Staates – vor allem eine große Au-

²⁰ Noch werden die Abgeordneten von den nationalen Parlamenten gewählt. Bis 2010 sollen jedoch das jeweils nationale Wahlrecht angepasst und die Abgeordneten direkt vom Volk gewählt werden. Das Parlament hat noch kaum Kompetenzen, könnte sich jedoch zu einem stärkeren Organ entwickeln.

ßenabhängigkeit und ein geringer Zugriff der Zivilgesellschaft auf die politischen Entscheidungszentren, die sich für Zentralamerika konstatieren lassen – Erklärungskraft für die geringe Gegenwehr zentralamerikanischer Regierungen besitzen.

4.1. Gegenstand der Verhandlungen

Der verhandelte Vertragstext umfasst drei Schwerpunkte: politischer Dialog, Entwicklungskooperation und Handel (vgl. Lüddecke 2008). An der Gewichtung der Verhandlungsinhalte wird jedoch schnell deutlich, dass es weniger um politischen Dialog und Entwicklungszusammenarbeit als vielmehr um die wirtschaftliche Liberalisierung und den Zugang europäischer Konzerne zum zentralamerikanischen Markt geht. Die Verhandlungen finden in 14 Untergruppen statt. Je eine beschäftigt sich mit politischem Dialog und Entwicklungszusammenarbeit, während für den Bereich Handel zwölf verschiedene Untergruppen gebildet wurden (vgl. Heß 2009, Lüddecke 2008). In den Verhandlungen zeigte ich darüber hinaus, dass das Interesse der EU an der Durchsetzung der Menschenrechte deutlich geringer ist als ihre wirtschaftlichen Beweggründe.²¹

Für die EU ist der zentralamerikanische Markt relativ unbedeutend, denn die Nachfrage der dortigen Binnenmärkte ist schwach. Nur 1,2% der Importe in die EU kamen 2008 aus Zentralamerika und 2,1% der EU-Exporte wurden nach Zentralamerika verkauft (vgl. GD Trade 2008: 10). Die Interessen der EU liegen demnach weniger im Handel und dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse als vielmehr im Zugang für europäische Unternehmen zu Energie und Rohstoffen, dem Schutz geistigen Eigentums (vor allem von Patenten), in der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, der ungehinderten Niederlassungsfreiheit für Unternehmen (durch eine Liberalisierung der Investitionsregeln) und der Öffnung der Dienstleistungsmärkte (vgl. Lüddecke 2008, Heß 2009). Vor diesem Hintergrund entsprechen die Forderungen der EU und damit der zu erwartende endgültige Vertragstext den so genannten Verträgen der vierten Generation, in denen eine

²¹ So stellte es bisher keine Hürde dar, dass etwa El Salvador zwei zentrale Konventionen der ILO nicht anerkennt und Guatemala die Todesstrafe wieder eingeführt hat (vgl. Löding 2008: 21). Auch erkannte die EU, allen voran Spanien, die Wahl Porfirio Lobos zum Präsidenten von Honduras unerwartet schnell an, obwohl die Wahl den von der EU proklamierten demokratischen Standards widersprach (vgl. Schulten 2010) und von großen Teilen der Bevölkerung boykottiert wurde. Die zeitweilige Nichtanerkennung der honduranischen Regierungen hatte seit dem Militärputsch im Juni 2009 die Verhandlungen ins Stocken gebracht.

„WTO-Plus-Agenda“ enthalten ist, die in der Doha-Runde der WTO bisher am Widerstand der Schwellen- und Entwicklungsländer scheiterte (vgl. Fuchs 2007: 6).

Die Interessen zentralamerikanischer Staaten konzentrieren sich fast ausschließlich auf die Öffnung des europäischen Marktes für Bananen- und Zuckerexporte (vgl. Pérez Rocha/Hernández/Jeffrey Orozco 2006: 16). Daneben haben sie kaum wirtschaftliche Vorteile zu erwarten. Der größte Teil der zentralamerikanischen Produkte gelangt bereits jetzt zollfrei auf den europäischen Markt. Zum einen, weil diese Agrarprodukte unter das allgemeine Zollpräferenzsystem der EU fallen, und zum anderen, weil es sich bei den Produkten um Rohmaterialien handelt, die für europäische Produzenten keine Konkurrenz darstellen. Nur bei Bananen und Zucker werden die europäischen Märkte durch Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse geschützt (vgl. Köpke 2006: 23). Im Rahmen des Zollpräferenzsystems können die Zollvergünstigungen kurzfristig entzogen oder mit politischen Forderungen verknüpft werden, Wohingegen bei einem Assoziierungsabkommens die Zollpräferenzen langfristig einklagbar wären (vgl. Pérez Rocha/Hernández/Jeffrey Orozco 2006: 16). Doch „selbst bei weitgehender Gleichbehandlung zementierten andererseits unmittelbare und versteckte Subventionen (interne Beihilfen, Steuerbegünstigungen usw.) der EU für solche Produkte weiterhin bestehende Asymmetrien“ (Köpke 2006: 24). Bisher bot die EU Zollsenkungen auf Bananen an, zu welchen sie jedoch schon nach einem Urteil der WTO ohnehin verpflichtet wäre. Auch beim Zugang zentralamerikanischen Zuckers zum europäischen Markt ist die EU bereits 2004 von der WTO verurteilt worden, den Markt zu öffnen. Die Umsetzung der Zollsenkungen in diesen Bereichen wäre also nur die Umsetzung dessen, was die WTO ohnehin von der EU verlangt (vgl. Heß 2009).

4.2. Gewinner und Verlierer eines Assoziierungsabkommens

Um unsere Ausgangsfrage beantworten zu können und gemäß einer neogramscianischen Analyse sollen im Folgenden diejenigen Akteure ausgemacht werden, die innerhalb zentralamerikanischer Gesellschaften von einem möglichen Abkommen profitieren könnten, sowie die Verlierer desselben bestimmt werden.

Die Bananenproduktion Zentralamerikas liegt größtenteils in den Händen dreier transnationaler Konzerne (Chiquita, Del Monte, Dole), wobei deren Oligopolstellung je nach Land zwischen 50% (Costa Rica) und 80-100% (Guatemala) variiert (vgl. Pérez Rocha/Hernández/Jeffrey Orozco 2006:

21f)²². Somit könnten in erster Linie diese drei transnational agierenden Konzerne Profit aus dem Abkommen ziehen und üben dementsprechend Druck auf die Regierungen aus. Zwar sind viele Arbeitsplätze der zentralamerikanischen Staaten im Bananensektor angesiedelt, gleichzeitig sind dessen ökologische und soziale Implikationen umstritten. So beklagen sich Umweltschutzorganisationen über die ökologischen Folgen der Monokultur und den Einsatz von Pestiziden und haben Gewerkschaften immer wieder auf die schlechten Arbeitsbedingungen in den Plantagen hingewiesen (vgl. ebd.: 22), zu denen auch Kinderarbeit gehört (vgl. Köpke 2006: 24). Im Bereich des Zuckerexports erhofft sich vor allem El Salvador einen besseren Zugang zum europäischen Markt. Das größte soziale Problem des Zuckerrohrsektors ist jedoch die weit verbreitete Kinderarbeit, was auch Human Rights Watch kritisierte (vgl. Pérez Rocha/Hernández/Jeffrey Orozco 2006: 23).

Die Mehrheit der zentralamerikanischen Bevölkerung wäre dagegen voraussichtlich negativ von dem Abkommen betroffen. Die Auswirkungen des bereits geschlossenen Freihandelsvertrages zentralamerikanischer Staaten mit den USA (CAFTA-DR) lassen auf mögliche negative Folgen eines Assoziierungsabkommens mit der EU schließen.²³ Das Vertragswerk bietet, wie auch für das EU-Assoziierungsabkommen geplant, einen umfassenden Patentschutz auf Medikamente, weswegen es in den Vertragsstaaten verboten ist Generika zu produzieren oder zu verkaufen. De facto bleibt dadurch großen Teilen der Bevölkerung der Zugang zu erschwinglichen Medikamenten verwehrt (vgl. Huhn/Löding 2007:4, Lüddecke 2008).²⁴ Daneben zwang die Konkurrenz mit subventionierten Agrarprodukten aus den USA viele kleinere Bauern aufzugeben. Zudem drängen multinationale Unternehmen die Ermittlungsbehörden stärker gegen Produktpiraterie vorzugehen, wodurch die Kapazitäten der Polizei von anderen Bereichen zurückgezogen werden müssen (vgl. ebd.:4f).²⁵ Die im

²² Besonderes Interesse an einem besseren Zugang für Bananen auf den europäischen Markt hat Costa Rica als weltweit zweitgrößter Bananenexporteur. Bananen sind für das zentralamerikanische Land der Hauptdevisenbringer. Darüber hinaus ist die Bananenproduktion in Costa Rica weniger konzentriert, so dass auch einige nationale sowie mittelständische Betriebe Vorteile erwarten könnten.

²³ Das Freihandelsabkommen wurde 2003 im Schnelldurchlauf innerhalb eines Jahres verhandelt und 2004/2005 von den USA, der Dominikanischen Republik, Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua und nach einem Volksentscheid 2007 auch von Costa Rica ratifiziert (vgl. Huhn/Löding 2007: 3).

²⁴ Die guatemalteckische Pharmaindustrie musste bereits Klagen von US-Firmen nachgeben, weil sie Inhaltsstoffe verwendet hatte, auf welche diese Unternehmen Patente besitzen.

²⁵ Darüber hinaus führt dies zur Kriminalisierung von KleinhändlerInnen im informellen Sektor, die ihren Lebensunterhalt durch den Verkauf von Raubkopien bestreiten.

Assoziierungsabkommen geforderte Liberalisierung des Dienstleistungsbereiches hätte Privatisierungen im Wasser-, Elektrizitäts- oder Gesundheitssektor zur Folge, die – wie die Vergangenheit zeigt – meist mit Preisanstiegen verbunden sind, sodass vor allem die arme Bevölkerung direkt negativ betroffen wäre. Auch beinhaltet das Assoziierungsabkommen den Schutz von Investitionen, der es letztlich Unternehmen erlaubt Staaten auf Schadensersatz zu verklagen, wenn ihnen, etwa durch Sozial- oder Umweltschutzgesetzgebung, erwartete Gewinne verloren gehen. Viele kleine und mittlere Unternehmen der zentralamerikanischen Staaten könnten mit billigen, industriell produzierten und subventionierten Produkten aus Europa nicht mithalten (vgl. Lüddecke 2008). So sprach sich im April 2010 auch der salvadorianische Exportverband COEXPORT gegen eine Unterzeichnung des Abkommens aus (Trujillo 2010). Die wenigen Arbeitsplätze, die durch das CAF-TA-Abkommen entstanden sind, befinden sich in der Maquila-Industrie, in der vor allem Frauen mit schlechter Bezahlung, prekären Arbeitsverhältnissen und unter oft gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten (vgl. Minkner-Bünjer 2008: 362). Doch auch diese Industrie, deren Standortvorteil die billigen Arbeitskräfte sind, kann der Konkurrenz noch niedrigerer Löhne in asiatischen Staaten oft nicht mehr standhalten, so dass immer mehr Weltmarktfabriken auch europäischer Unternehmen trotz eines Abkommens mit Zentralamerika in diese Region abwandern werden. So kommt Lüddecke (2008) zu dem Schluss: „Potenzielle GewinnerInnen sind alle Global Player, die über Landesgrenzen hinweg operieren oder mit HandelspartnerInnen in anderen Vertragsländern zusammenarbeiten“. Konkret gehören dazu der Banken- und Finanzsektor, der exportorientierte Teil des Agrarsektors sowie die Tourismusbranche (vgl. ebd.).

4.3. Strukturelle Einbindung Zentralamerikas in die Weltwirtschaft: Abhängigkeit als Zwangsinstrument

Wie oben erläutert, sind externe Wirtschaftsbeziehungen zentral für die Akkumulation peripherer Staaten, da die Exporte sowohl für die Steuer- als auch für die Deviseneinnahmen von zentraler Bedeutung sind und externe Finanzquellen benötigt werden.

Auf zentralamerikanische Staaten trifft diese Außenabhängigkeit der Ökonomie und der politischen Entscheidungen stärker zu als auf die Staaten des Mercosur. So konstatiert Minkner-Bünjer (2008: 357): „Die starke Abhängigkeit des Wachstums vom Außenhandel sowie von einem kontinuierlichen Zufluss von Krediten und Direktinvestitionen erschwert allen Ländern Zentralamerikas, eine ihrem Entwicklungsstand und Entwicklungspotenzial angepasste Wirtschaftspolitik durchzuführen.“

ren“. Die Exportpalette zentralamerikanischer Staaten beschränkt sich auf „eine ‚handvoll‘ von Agrarprodukten“ (ebd.: 369). Der Industrialisierungsgrad ist relativ gering und der Anteil industrieller Produkte lag 2004 bei durchschnittlich 16% des BIPs, wobei diese darüber hinaus einen niedrigen Verarbeitungsgrad aufweisen und sich vor allem aus Nahrungsmitteln, Getränken und Tabak sowie in geringerem Maße aus Textilien und chemischen Produkten zusammensetzen (vgl. ebd.: 370): „Das bedeutet, dass der Export Zentralamerikas weiterhin im weitesten Sinne durch den Primärsektor bestimmt ist, der von den Weltmarktpreisen und der Nachfrage der Industrieländer abhängt“ (ebd.).

Ab den 1980er und vor allem in den 1990er Jahren begannen sich die Exportpaletten zentralamerikanischer Staaten durch die Maquilaindustrie zu verbreitern. Vor allem US-amerikanische Unternehmen (aus der Textil- und Elektrobranche) begannen aufgrund des gestiegenen internationalen Drucks in diesen Branchen arbeitsintensive Produktionsprozesse in Billiglohnländer auszulagern (Minkner-Bünjer 2008: 361ff) und dort in weitgehend steuer- und zollfreien so genannten ‚freien Exportzonen‘ Montage- und Nähfabriken zu errichten. Oftmals werden die Vorprodukte vom Stammhaus geliefert und das Produkt nach dem Arbeitsprozess zur Vermarktung oder Weiterverarbeitung wieder in das Stammland exportiert. Mit argumentativem Bezug auf Arbeitsplatzschaffung und Investitionen werden diese Betriebe sogar oftmals staatlich subventioniert. Die erhofften ausstrahlenden Effekte auf Zulieferbetriebe und den lokalen Konsum blieben entweder gering oder fanden gar nicht statt. In den Maquilas herrschen schlecht bezahlte, unsichere und die Gesundheit gefährdende Arbeitsplätze vor, die vor allem von Frauen besetzt sind. Doch auch wenn in einigen Fällen (z.B. bei Intel in Costa Rica) solche ausstrahlende Effekte zu beobachten waren, bleibt das Land durch die Maquilaindustrie abhängig von den Entscheidungen des Stammhauses in den Industrieländern und von den Konjunkturen der jeweiligen Branche. Außerdem handelt es sich um einen sehr volatilen Sektor, da die Maquilas in andere Länder abwandern, sollte das Lohnniveau ansteigen, womit die Attraktivität des entsprechenden Landes sinkt (Minkner-Bünjer 2008: 362, 366, 368). Abschließend kommt Minkner-Bünjer zu dem Schluss: „Die Abhängigkeit von einer ‚Megainvestition‘ ist problematisch, da die ‚Ausstrahlungs- und Multiplikatoreffekte‘ kurz- bis mittelfristig geballt auf Export und Devisen, Beschäftigung und Konsum eines Landes (...) einwirken“ (2008: 368).

In den letzten Jahren nimmt darüber hinaus die Bedeutung der Rücküberweisungen zentralamerikanischer MigrantInnen in den USA stark zu. 2008 machten diese Rücküberweisungen in Guatemala 10%, in El Salvador und Nicaragua ca. 18% und in Honduras sogar ein Viertel des BIP aus (vgl.

Löding 2009: 3-6). Damit übersteigen die Deviseneinnahmen aus Rücküberweisungen die der Direktinvestitionen und der Entwicklungshilfe (vgl. Gratius 2005: 4). Die Rücküberweisungen tragen jedoch kaum zur Steigerung der Produktivkraft oder zu Investitionen im Land bei. Der größte Teil wird von den Empfängerfamilien für den täglichen Bedarf (Nahrung, Kleider, Schulbildung) ausgegeben. Sie können viel eher als Ausgleichsmechanismus für fehlende staatliche Sozialvorsorge angesehen werden. Auch mit den Rücküberweisungen werden die zentralamerikanischen Ökonomien abhängig von den Konjunkturen in den Immigrationsländern und dortigen politischen Entscheidungen. Darüber hinaus gehen den zentralamerikanischen Ökonomien durch die Migration junge Arbeitskräfte verloren, was vor allem Familienbetriebe und Kleinbauern zu spüren bekommen (vgl. Löding 2009: 4f).

Zusammenfassend kann ein hoher Grad an Außenabhängigkeit zentralamerikanischer Ökonomien konstatiert werden. Dieser manifestiert sich zum einen in einer wenig diversifizierten Exportpalette weniger Produkte, die auf den Zugang zum US-amerikanischen und europäischen Markt angewiesen sind, zweitens in der Abhängigkeit von transnationalen Konzernen in der Maquilaindustrie, die jedoch langfristig nicht zum Aufbau einer nationalen Industrie beitragen und letztlich von den Rücküberweisungen zentralamerikanischer MigrantInnen, die vor allem in den USA arbeiten.

4.4. Der Zugang der Zivilgesellschaft zu politischen Entscheidungen: Passive Revolution statt Hegemonie

Ein Kennzeichen peripherer Staaten ist, dass der größte Teil der Bevölkerung marginalisiert ist und, meist im informellen Sektor tätig, kaum Zugriff auf politische Entscheidungszentren hat, denn für die kapitalistische Akkumulation ist er unbedeutend. Die Regierungen peripherer Staaten müssen sich also stärker an externen Interessen und weniger an denen der eigenen Bevölkerung orientieren, wodurch vermutet werden kann, dass sich neoliberale Wirtschaftspolitiken in der Peripherie eher durch Zwangsinstrumente und in Form einer Passiven Revolution im Sinne Gramscis durchsetzen.

Diese Gesellschaftsstruktur kann als Erbe des Kolonialismus und als Folge der spezifischen Einbindung Zentralamerikas in die Weltwirtschaft betrachtet werden. Nach der Unabhängigkeit von Spanien rivalisierten europäische oder kreolische Eliten um die politische Macht (vgl. Bendel/Krennerich 2007: 179). Der Prozess der Staatenbildung blieb unvollendet, da die indigene Bevölkerung kaum in das politische System integriert wurde, obwohl sie einen großen Teil der Bevölkerung ausmachte (vgl. Bendel/Krennerich 2007: 179.). „Im Gegenteil ist die Exklusion ein

Hauptmerkmal der politischen Geschichte dieser Länder“ (ebd.). Der Staat und die Wirtschaft wurden von diesen Eliten kontrolliert und instrumentalisiert. Die Eingliederung Zentralamerikas in die Weltwirtschaft vollzog sich durch die Expansion der Länder des Zentrums, da die nationale Elite es nur marginal vermocht hatte die Wirtschaft in den Weltmarkt zu integrieren. Es entstanden Enklavenwirtschaften, die von ausländischen Unternehmen beherrscht wurden (vgl. Cardoso/Faletto 1976: 85). Ende des 19. Jahrhunderts gerieten die zentralamerikanischen Staaten in die Einfluss-sphäre der USA. Die Vereinigten Staaten dominierten danach nicht nur die Exportwirtschaft der kleinen Länder, sondern auch deren Politik.²⁶ Außer in Costa Rica entstanden in den zentralamerikanischen Staaten ab den 1930er Jahren diktatorische Regime (Nicaragua 1936, El Salvador 1948, Guatemala 1954, Honduras 1963), welche die Ausrichtung der Wirtschaft auf den Weltmarkt und die Macht der herrschenden Eliten mit militärischer Gewalt aufrecht erhielten.²⁷ In der nach der Weltwirtschaftskrise 1929 einsetzenden Phase einer unvollständigen importsubstituierenden Industrialisierung und Teilmodernisierung im Agrarsektor entstand zwar eine kleine Mittelschicht, sie beförderte jedoch andererseits gesellschaftliche Desintegrationsprozesse, da Bauern in die Städte abwanderten. So nahmen in dieser Zeit, auch bedingt durch den Bevölkerungszuwachs, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Landflucht und Armut zu. Bis in die 1980er und 1990er Jahre hinein sprechen Bendel/Krennerich von Fassadendemokratien in Zentralamerika, die sich dadurch auszeichnen, dass keine oder semi-kompetitive Wahlen durchgeführt wurden, die die Macht der Eliten jedoch zu keinem Zeitpunkt in Frage stellten und die ‚Zustimmung‘ über den repressiven Apparat aufrecht erhielten. Durch den beschränkten bis nicht vorhandenen Zugang zu politischen Entscheidungszentren mit demokratischen Mitteln polarisierte sich die Gesellschaft und es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, die in Bürgerkriege in vielen Ländern Zentralamerikas mündeten (vgl. Bendel/Krennerich 2007: 184). Doch auch nach dem Ende der Bürgerkriege und der Rückkehr zur Demokratie blieb die Macht in den traditionellen Präsidialsystemen auf die Exekutive konzentriert; Parlamente und Justiz hatten faktisch wenig Gewicht (Bendel 2007: 188). Zwar änderten sich formal die politischen Strukturen, wirtschaftliche Abhängigkeiten und die Sozialstrukturen blieben jedoch bestehen: „Es gibt zwar in Zentralamerika keine Militärdiktaturen bzw. grundsätzlich keine autoritären Regime mehr, aber die von Oligarchie und Marginalität geprägten Vorkriegsstrukturen

²⁶ So intervenierten die USA zwischen 1898 und 1920 zwanzigmal in zentralamerikanische Staatsangelegenheiten und setzten dabei Regierungen ab und ein (vgl. Kurtenbach 2008: 191).

²⁷ Zivile Regierungen, von denen sie kurzzeitig abgelöst wurden, wurden vom Militär wieder abgesetzt, wenn sie die Interessen der ausländischen Konzerne zu sehr tangierten (vgl. Bendel/Krennerich 2007: 181).

blieben im Großen und Ganzen intakt“ (Zinecker 2006: 130). Auch wurden der Friedensprozess und die damit einhergehenden demokratischen Reformen stark von außen beeinflusst und konditioniert. An ihm waren die UNO, die USA und zahlreiche europäische Regierungen beteiligt. Gleichzeitig fanden mit den von IWF und Weltbank implementierten Strukturanpassungsprogrammen ebenfalls von außen induzierte wirtschaftliche Reformen im Sinne neoliberaler Umstrukturierungen statt, welche den demokratischen Reformen insofern widersprachen, als dass sie weitere Desintegrationsprozesse und Exklusionen hervorriefen. Somit sind die zentralamerikanischen Staaten weiterhin von Exklusion, Armut und politischer Marginalisierung geprägt. 2001 lebten gut 50% der Bevölkerung der Region unter der Armutsgrenze (vgl. Kurtenbach 2008: 199f). Auf der anderen Seite konnten die Eliten bis heute auch ihre politische Machtstellung bewahren: „Ein bezeichnendes Charakteristikum Zentralamerikas ist, dass sich die Mitglieder der alten oligarchischen Familiennetzwerke bis zum heutigen Tag als Machteliten halten konnten“ (Casás Arzú 2008: 147).²⁸ Während sich in den Staaten des Mercosur neue Kräftekonstellationen ergeben haben, hat die ‚Linkswende‘ in zentralamerikanischen Staaten gesellschaftliche Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse kaum verändert und die traditionellen Eliten lenken, wie Oettler/Peetz (2010) für den Fall Honduras zeigen, weiterhin die Geschicke der Länder.

5. Fazit

Wie im ersten Teil dieser Studie herausgearbeitet wurde, hat sich im Zuge der neoliberalen Umstrukturierung der Europäischen Union im Laufe der letzten drei Jahrzehnte ein gesellschaftlicher Block innerhalb der EU ausgebildet, der insbesondere in der politischen Gestaltung des EU-Außenhandelskomplexes eine hegemoniale Position einnimmt. Die Umsetzung von Liberalisierungsinteressen in der EU-Handelspolitik wird nur von einigen Akteuren aus dem Agrarbereich tendenziell in Frage gestellt. Deren Einfluss bricht sich aber an Interessengegensätzen innerhalb der entsprechenden Verbände und ist insgesamt tendenziell rückläufig. Im Gegensatz zur Gestaltung der EU-internen Verhältnisse erweist sich das Ziel der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit in den externen Handelsbeziehungen als tragende Legitimitätsressource. Das politische Projekt zur externen Steigerung europäischer Wettbewerbsfähigkeit, wie es in der „Global Europe“-Strategie ausge-

²⁸ Eine Studie von Samuel Stone zeigt, dass sich seit dem 16. Jahrhundert die politische Elite aus drei Erobererfamilien rekrutierte. 33 von 44 Präsidenten stammen von diesen Familien ab (vgl. Casás Arzú 2008: 148).

drückt ist, kann damit als hegemonial bezeichnet werden. Für das entsprechende Projekt zur internen Umgestaltung – die Lissabon- Strategie – trifft dies nicht in gleichem Maße zu.

In Anbetracht der „Bedrohung“ durch eine Linkswende in vielen lateinamerikanischen Staaten versucht die EU mit der Handelsliberalisierung Zwangsinstrumente zu generieren, die, verankert in der historischen Struktur auf der Ebene der Institutionen, auch bei einem Wandel der Ideen (anti-neoliberaler Diskurs) und materiellen Kapazitäten (u.a. Süd-Süd-Kooperationen) fortbestehen und oppositionelle Kräfte innerhalb der Länder stärken würden. In Lateinamerika fällt der Erfolg dieser Strategie unterschiedlich aus und lässt sich letztlich mit der Ausgestaltung der Staatlichkeit in der (Semi)Peripherie erklären.

Die Kennzeichen peripherer Staatlichkeit treffen auf zentralamerikanische Staaten voll, auf die Staaten des Mercosur nur teilweise zu. In beiden Ländern wurden „linke“ Regierungen gewählt, die sich (teilweise) vom Neoliberalismus abkehren und versuchen alternative Politik- Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepte umzusetzen. In den peripheren Staaten Zentralamerikas besitzen die ökonomischen Zwangsinstrumente durch die stärker weltmarktabhängige Reproduktion jedoch größere Wirkungsmacht. Gleichzeitig ist deren Gesellschaftsstruktur stärker strukturell heterogen, wodurch große Teile der Bevölkerung (auch der Protestbewegung) nur sehr geringen Zugriff auf die politischen Staatsapparate haben. Durch eine teilweise industrielle Basis, stärkere Süd-Süd-Kooperationen und einen Exportsektor, der sich zum Teil in nationaler Hand befindet, sind die Staaten des Mercosur handelspolitisch unabhängiger. Außerdem weisen sie eine differenziertere Sozialstruktur auf und der Zugang der Bevölkerung (auch der Freihandelsgegner) auf politische Entscheidungen ist stärker ausgeprägt.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Liberalisierungsvorhaben, welche die EU in Lateinamerika und vor allem im Verhältnis zum Mercosur erlebt, lassen sich demnach nicht zufriedenstellend aus den EU-internen Verhältnissen erklären. Darüber gibt stattdessen die Analyse der strukturellen Gegebenheiten und ihrer Veränderung im Südblock Aufschluss.

Die genannten strukturellen Faktoren haben begünstigt, dass nach den Regierungswechseln in Mercosur-Staaten seit 2003 eine Veränderung der Position in Handelsfragen und speziell in den Verhandlungen mit der EU eingetreten ist. Die ‚Linkswende‘ in Lateinamerika und eine damit einhergehende tendenzielle Abkehr von neoliberalen Prinzipien wie dem offenen Regionalismus bilden demnach die Grundlage für die Krise der neuen EU-Handelspolitik im Cono Sur. Die Schwierigkeiten der EU, den Abbau von Handelsschranken, die Öffnung bisher öffentlich kontrollierter Märkte und die Sicherung gleicher Eigentumsrechte für Investoren als Funktionsmodus der bi-regionalen

Wirtschaftsbeziehungen im Sinne des neuen Konstitutionalismus festzuschreiben, können zudem als Anzeichen einer umfassenderen Hegemoniekrise des Neoliberalismus gedeutet werden.

6. Literatur

- Ambrosius, Gerold (1999): Die Bedeutung der neoliberalen Renaissance am Ende des 20. Jahrhunderts für den europäischen Integrationsprozeß, in: Brunn, Gerhard (Hg.): Neoliberalismus, die Entstehung des Maastrichter Vertrags und die Auswirkungen der Währungsunion auf Nordrhein-Westfalen. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschung Bd. 4), 32-47.
- van Apeldoorn, Bastian (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, in: Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.
- van Apeldoorn, Bastiaan (2002): Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration, London: Routledge.
- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Balanyá, Belén/ Doherty, Ann/ Hoedeman, Olivier/ Ma'anit, Adam/ Wesselius, Erik (2001): Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen, Zürich: Rotpunktverlag.
- Becker (2008): Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven, in: Journal für Entwicklungspolitik 2/2008, Wien: Mandelbaum, 10-32
- Bendel, Petra/ Krennerich, Michael (2007): Prekäre Staatlichkeit in Zentralamerika und Kolumbien, in: Weiss, Stefani et al (Hg.): Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung, Wiesbaden: VS-Verlag, 177-199.
- Bendel, Petra/ Nohlen, Dieter (1993): Demokratisierung in Zentralamerika – wie weit trägt der Wandel?, in: Bendel, Petra (Hg.): Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt/Main: Vervuert, 11-40,
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, in: dies. (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Europäische Integration und Globalisierung. Vom Handelsblock zur neuen Supermacht mit imperialen Ambitionen?, in: Badziura, Alexander / Müller, Bea / Speckmann, Guido / Weißbach, Conny (Hg.): Hegemonie – Krise – Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen. Hamburg: VSA-Verlag, 161-178.
- Bischoff, Joachim (2006): Zukunft des Finanzmarkt-Kapitalismus. Strukturen, Widersprüche, Alternativen, Hamburg: VSA-Verlag.
- Bohle, Dorothee (2006): Neogramscianismus, in: Bieling, Hans-Jürgen (Hg.): Theorien der europäischen Integration. 2. Aufl., Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften. 197-221.
- Boris, Dieter (2007): Staaten in der Peripherie – Das Beispiel Lateinamerika, in: Becker, Joachim/Imhof, Karen/Jäger, Johannes/Staritz, Cornelia (Hg.): Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat, Wien: Mandelbaum, 243 - 259.
- Boris, Dieter (2008): Lateinamerika und die globale Schuldenkrise: Abgedämpfte Schockwellen, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, 12/2008.
- Boris, Dieter/ Schmalz, Stefan (2009): Eine Krise des Übergangs: Machtverschiebungen in der Weltwirtschaft, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften, 39:4, Nr. 157. 625-643.
- Boris, Dieter (2009): Lateinamerikas Politische Ökonomie, Aufbruch aus historischen Abhängigkeiten im 21. Jahrhundert?, Hamburg: VSA-Verlag.

- Cardoso, Fernando Henrique/ Faletto, Enzo (1976): „Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, 1. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp. Spanische Originalausgabe: Cardoso, Fernando Henrique/Faletto, Enzo(1969): Dependencia y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: Siglo 21.
- Casás Arzú, Marta Elena (2008): Das Überleben der Machteliten in Zentralamerika vom 16. bis zum 20. Jahrhundert, in: Kurtenbach, Sabine/ Mackenbach, Werner/ Maihold, Günther/ Wunderich, Volker (Hg.): Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt am Main: Vervuert, 147-166.
- Collignon, Stefan (2006): The EU And Global Competition: A Comparative View, in: Cuperus, René / Duffek, Karl A. / Fröschl, Erich / Mörschel, Tobias (Hg.): The EU – A Global Player?, Wien: LIT, 37-54.
- Cox, Robert W. (1992a): Global Perestroika, in: Ralph Miliband / Leo Panitch (Hg.): New World Order?, London: The Merlin Press (Socialist Register, Jg. 28), 26-43.
- Cox, Robert (1998): Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der >Internationalen Politischen Ökonomie<, FEG-Studie Nr. 11, Marburg: FEI.
- Crouch, Collin (2008): Postdemokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Deckwirth, Christina/ Frein, Michael/ Fuchs, Peter/ Schilder, Klaus (2005): Freie Fahrt für freien Handel?. Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Bonn / Berlin: WEED / EED.
- Deckwirth, Christina (2005): Die Konzernagenda in der EU-Handelspolitik. Zur Rolle der europäischen Konzerne und ihrer Lobbygruppen in der WTO-Politik der Europäischen Union, Berlin: WEED.
- Deckwirth, Christina (2006): Machtverschiebung zugunsten der großen Schwellenländer?. Neue Akteurskonstellationen in der Doha-Runde der WTO, in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, 17:67, 104-121.
- European Commission (EC) (2006): Global Europe competing in the world. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. KOM (2006) 0567.
- Europäische Kommission (2010): Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_de.pdf [02.03.2010].
- Flemes, Daniel/ unter Mitarbeit von Lotte Westermann (2009): Konkurrerender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA, GIGA Fokus Nr.12/2009, Hamburg: German Institut for Global and Area Studies.
- Fritz, Thomas (2004): Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur, Berlin: BLUE 21 (BLUE 21 Arbeitspapier Schwerpunkt „Handel, Umwelt und Entwicklung“).
- Fritz, Thomas (2008): Nachhaltige Entwicklung in den EU-Mercosur-Verhandlungen. Eine Analyse des Trade Sustainability Impact Assessments der Europäischen Union, Studie im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung.
- Fuchs, Peter (2007): Neue EU-Handelspolitik, in: presente, Juni 2007, 5-8.
- GD Trade (2009): EU trade statistics for Central American region, URL: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/central-america/> [10.04.2010].
- GD Trade (European Commission's Directorate-General for Trade) (2009): Mercosur. Trade Statistics, URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/111832.htm> [3.01.2010].
- Gill, Stephen (2003b): A Neo-Gramscian Approach to European Integration, in: Cafruny, Alan W. / Ryner, Magnus (Hg.): A Ruined Fortress?. Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 47-70.
- Gowan, Peter (1999): The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance, London / New York: Verso.
- Grain (2008): An agenda for domination. Latin America's free trade agreements with the European Union, Barcelona: Grain. URL: <http://www.grain.org/briefings/?id=211> [10.02.2010].
- Grant, Wyn (1993): Pressure Groups and the European Community: An Overview, in: Mazey, Sonia / Richardson, Jeremy (Hg.): Lobbying in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 27-46.
- Gratius, Susanne (2003): Mercosur – Gravitationszentrum in Lateinamerika?, in: Bodemer, Klaus / Gratius, Susanne (Hg.): Lateinamerika im internationalen System. Zwischen Regionalismus und Globalisierung, Reihe Fokus Lateinamerika Bd. 1, Opladen: Leske&Budrich, 75-103.

- Gratius, Susanne (2005): Ursachen und Folgen der Migration aus Lateinamerika, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg: GIGA.
- Gratius, Susanne (2005): EU-Mercosur relations as a learning experience for biregionalism, in: Grabendorff, Wolf/Seidelmann, Reimund (Hrsg.): Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System, Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Baden-Baden: Nomos, 279-318.
- Heß, Klaus (2009): Die EU greift nach Zentralamerika. Das geplante Assoziierungsabkommen bringt der Mehrheit der Bevölkerung nur Nachteile, in: *ila* 324, April 2009.
- Holman, Otto/ Pijl, Kees van der (2003): Structure and Process in Transnational European Business, in: Cafruny, Alan W./ Ryner, Magnus (Hg.): A Ruined Fortress?. Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 71-93.
- Huhn, Sebastian/ Löding, Torge (2007): Zentralamerika: Sozialer Konflikt um CAFTA und seine folgen, GIGA Focus Nr. 10/2007, Hamburg: GIGA.
- Husar, Jörg / Maihold, Günther (2006): Neue Prioritäten im Mercosur. Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen für das südamerikanische Integrationsbündnis, SWP-Aktuell 36, August 2006.
- Klima Viktor (2009): Regionale Integration in Lateinamerika – Regionalisierung als Antwort auf globale Herausforderungen, in: Mark, Lothar/Fritz, Erich G. (Hg.): Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse, Forum Internationale Politik, Reihe Brückenschlag, Oberhausen: Athena, 151-161.
- Köpke, Ronald (2006): Implikationen der Handelsvereinbarungen der EU mit Zentralamerika und den Andenländern, Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika.
- Kurtenbach, Sabine (2008): Der Wandel der zentralamerikanischen Staaten. Zwischen Partikularinteressen und Allgemeinwohlverpflichtung, in: Kurtenbach, Sabine/Mackenbach, Werner/Maihold, Günther/Wünderich, Volker (Hg.): Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt/Main: Vervuert, 187-206.
- Junge Welt, 17.02.2010: Madrid erkennt Putschisten in Honduras an.
- Junge Welt, 30.03.2010: EU visiert Süden an.
- Löding, Torge (2009): Zentralamerika: Die remesa-Ökonomie offenbart ihre Schwächen, GIGA Focus 6/2009, Hamburg: GIGA.
- Löding, Torge (2008): Fairer Handel statt neoliberale Agenda, *ila* Nr.314, 03/2008.
- Lüddecke, Sonja (2008): Zentralamerika im Ausverkauf?, in: *Analyse&Kritik* Nr. 538, 17.04.2009.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden, in *IPG* 1/2005.
- Malcher, Ingo (2005a): Freihandel, Einflusszonen und Alternativen. Das Rivalitätsverhältnis zwischen den USA und der EU in Südamerika und dem Mercosur, in: Badziura, Alexander/ Bea Müller/ Speckmann, Guido/ Weißbach, Conny (Hg.): Hegemonie-Krise-Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen, Hamburg: VSA-Verlag.
- Malcher, Ingo (2005b): Der Mercosur in der Weltökonomie. Eine periphere Handelsgemeinschaft in der neoliberalen Globalisierung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Nomos Universitätschriften, Politik, Bd. 129).
- Malcher, Ingo (2008): Annäherungen an den Linksperonismus, in: Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Jenseits von Subcomandante Marcos und Hugo Chávez. Soziale Bewegungen zwischen Autonomie und Staat, Festschrift für Dieter Boris, Hamburg: VSA-Verlag, 76-88.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2000): Die Mehrdimensionalität der EU-Außenbeziehungen, in: dies./ Schubert, Klaus (Hg.): Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 29-44.
- Minkner-Bünjer, Mechthild (2008): Nicht-traditionelle Agrarprodukte und maquila: Industrialisierung und Exportdiversifizierung in Zeiten der Globalisierung, in: Kurtenbach, Sabine/Mackenbach, Werner/Maihold, Günther/Wünderich, Volker (Hg.): Zentralamerika heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt/Main: Vervuert, 357-374.
- Nolte, Detlef (2007): Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationale Politik, GIGA Fokus Nr.8/2007, Hamburg: GIGA.

- Oettler, Anika/ Peetz, Peter (2010): Putsch in Honduras: Störfall in der defekten Demokratie, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), 1/2010, 82-95.
- Overbeek, Henk (2000): Transnational historical materialism. Theories of transnational class formation and world order, in: Palan, Ronen (Hg.): Global Political Economy. Contemporary Theories. London / New York: Routledge, 169-183.
- Pérez Rocha, Manuel/ Hernández, Greivin/ Orozco, González Jeffrey (2006): Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?, Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).
- Russau, Christian (2005): Investitionsregime in den EU-Mercosur-Verhandlungen, in: Fritz, Thomas/ Russau, Christian / Gontijo, Cícero (Hg.): Produktion der Abhängigkeit. Wertschöpfungsketten Investitionen Patente, Berlin: FDCL, 53-78.
- Schirm, Stefan (2002): Globale Märkte und regionale Kooperation in Lateinamerika: Zur Theorie und Perspektive der neuen Zusammenarbeit, in: Birlé, Peter/Faust, Jörg et. al. (Hg.): Globalisierung und Regionalismus, Opladen: Leske + Budrich, 159-172.
- Schmalz, Stefan (2005): Südamerika zwischen regionaler Integration und imperialer Einflussnahme. Der Mercosur als Keimzelle eines neuen politischen Regionalblocks?, in: Boris, Dieter/ Schmalz, Stefan/ Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie?, Hamburg: VSA-Verlag, 112-135.
- Schmalz, Stefan (2005b): Lula goes South. Brasilien als Vorreiter zu einer neuen Welthandelsgeografie?, in: Lateinamerika Nachrichten, Nr. 373/374, 08/2005.
- Schmalz, Stefan (2008a): Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schulten, Thorsten (2000): Zwischen nationalem Wettbewerbskorporatismus und symbolischem Euro-Korporatismus – zur Einbindung der Gewerkschaften in die neoliberale Restrukturierung Europas, in: Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot, 222-242.
- Tittor, Anne/ Leubolt, Bernhard (2008): Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika: Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich, in: Journal für Entwicklungspolitik (JEP), 2/2008, Wien. 116-141
- Trujillo, Daniel (2010): ADA beneficia más a Europa: COEXPORT, Dario Co Latino vom 9.04.2010, Onlineresource: <http://www.diariocolatino.com/es/20100409/nacionales/78749/> [16.04.2010].
- WEED (2005): Fact-Sheet: EU-Mercosur, erstellt von WEED im August 2005, Onlineresource: www2.weed-online.org/uploads/09_Factsheet_EU-Mercosur.pdf [16.02.2010].
- Westphal, Kirsten (2005): European decision-making towards Latin-America: A policy approach of a visionary partnership or of anachronistic North-South relations?, in: Grabendorff, Wolf / Seidelmann, Reimund (Hg.): Relations between the European Union and Latin America. Baden-Baden: Nomos, 353-413.
- Wiggerthale, Marita (2005): Agrobusiness Macht Handelspolitik. Die Interessen der Lebensmittelbranche bei den laufenden WTO-Agrarverhandlungen, Berlin: WEED / AbL.
- WTO (2008): International Trade Statistics 2008, Onlineresource: http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2008_e/its08_toc_e.htm [2.01.2010].
- Zinecker, Heidrun (2006): Krise in Zentralamerika, in: Boeckh, Andreas/Ölschläger, Rainer (Hg.): Krisenregionen in Lateinamerika. Weingartener Lateinamerikagespräche 11, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 129-174.

Christoph Spieker

Das freihandelspolitische Projekt der EU gegenüber den afrikanischen AKP-Staaten

Schon Ende 2007 sollten sich die Staaten aus Afrika¹, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten²) mit der Europäischen Union (EU) abschließend über die vertragliche Gestaltung ihrer zukünftigen Handelszusammenarbeit geeinigt haben. Doch es zeigten sich immer mehr Bruchlinien und Antagonismen im Verhandlungsprozess, dessen Bedingungen zwar nachvollziehbar gewachsen, aber in ihrer Qualität doch neu und einzigartig waren.

Die mittlerweile über fünfzigjährige Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern und ihren unabhängigen ehemaligen Kolonien³ droht im 21. Jahrhundert ihren vielgepriesenen ‚Geist von Lomé‘ zu verlieren, der 1975 die Entwicklungsländer glauben machte, eine neue Weltwirtschaftsordnung zu ihren Gunsten etablieren zu können. Er speiste sich aus Handelsvorteilen, die die EU den AKP-Ländern einseitig gewährte. Ein großer Teil der AKP-Produktpalette konnte zollfrei auf den europäischen Absatzmarkt gelangen und Schwankungen der Exporterlöse der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten wurden von der EU unter bestimmten Bedingungen ausgeglichen. Grundlage für diese Präferenzen war die ‚besondere und differenzierte Behandlung‘, die seit 1971 im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT⁴) Ausnahmen vom

¹ Mit dem Begriff ‚Afrika‘ wird in dieser Arbeit die Subsahara-Region des Kontinents bezeichnet, falls nicht ausdrücklich auf dessen geografisch umfassendere Bedeutung zurückgegriffen wird. Auch die nordafrikanischen Staaten sind Gegenstand europäischer Entwicklungspolitik, die sich in der Euro-Mediterranen Partnerschaft aus den 1990er Jahren verwirklichte und in der im März 2008 gegründeten Union für das Mittelmeer manifestiert. Diese Kooperation ist jedoch nicht Gegenstand dieses Artikels.

² AKP-Staaten sind Staaten in Afrika, der Karibik- und der Pazifikregion, die sich 1975 in Georgetown/Guyana zusammengetan haben, um der Europäischen Union bei Verhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit als Gruppe gegenüberzutreten. Derzeit gibt es 79 AKP-Länder. Die aktuelle Zusammensetzung der AKP-Gruppe (siehe Anhang I) kann unter http://www.acpsec.org/en/acp_states.htm eingesehen werden.

³ Acht von 27 EU-Mitgliedstaaten – Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien – waren Kolonialmächte.

⁴ ‚GATT‘ leitet sich aus der englischen Bezeichnung des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens* ‚General Agreement on Tariffs and Trade‘ ab.

Meistbegünstigungsprinzip zu Gunsten von Entwicklungsländern gewährte und im Rahmen der Tokio-Runde 1979 im so genannten ‚enabling clause‘ als Art. XVIII des GATT festgeschrieben wurde (vgl. Kleen/Page 2005: 14). Dieser Artikel stellte im Ergebnis also eine Ausnahme vom Zwang zu Gleichbehandlung und Reziprozität dar, sodass die Mitglieder des GATT, die nicht zu diesem Kreis von Staaten gehörten, nicht die Gewährung gleicher Vorteile verlangen konnten.

Die entwicklungspolitischen Voraussetzungen dieser Regelung haben sich analog zu den wirtschaftswissenschaftlichen seit den 1980er Jahren und besonders im neuen Jahrtausend jedoch grundlegend geändert. Mit den Economic Partnership Agreements (EPAs), den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, deren Verhandlungen 2007 nicht planmäßig abgeschlossen werden konnten, geht die EU einen anderen Weg. Sie fordert nun Reziprozität, dass also auch die AKP-Länder ihrerseits der europäischen Wirtschaft die Grenzen öffnen, und gibt an, den Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO) folgen zu wollen.

Eine wichtige Voraussetzung für den Strategiewandel der EU war das Ende des Ost-West-Gegensatzes. Der Kalte Krieg lieferte nicht zuletzt das Umfeld für Versuche, die Länder des afrikanischen Kontinents an sich zu binden – auch unter Gewährung vermeintlich ungünstiger, also nicht-reziproker Präferenzen. Mit dem Wegfall der Blockkonfrontation verlor auch diese Motivation ihre Bedeutung. Die EU konnte es sich nun leisten, ihre Entwicklungspolitik Bedingungen zu unterwerfen. Begriffe wie ‚Demokratie‘ und ‚good governance‘ gewannen stetig an Relevanz gegenüber der AKP-Gruppe, bis schließlich mit dem Abkommen von Cotonou im Jahr 2000 der Weg zu den EPAs geebnet wurde.

Diesen nachzuzeichnen ist unerlässlich, um die aktuelle EU-AKP-Politik nachzuvollziehen, Akteursqualitäten und Machtstrukturen herauszufiltern zu können und die Suche nach einem hegemonialen Projekt – das eigentliche Ziel dieser Studie – nicht zu einem Blind Date werden zu lassen. Die in dieser Studie gewählte sozialkonstruktivistisch-neogramscianische Analyseperspektive kann darüber hinaus zu wertvollen Erkenntnissen abseits der vorherrschenden Erklärungsmuster führen und die These, der hegemoniale Charakter der Handelsagenda ‚Global Europe‘ auf innereuropäischer Ebene könne sich nicht auf afrikanischer Ebene fortsetzen, untermauern.

1. Rückschau: Die Beziehungen zur AKP-Gruppe

1.1. Assoziierung durch die Römischen Verträge

Das AKP-Gebiet ist dasjenige, mit dem Europa die längsten Beziehungen hat. Die wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten, die die auswärtigen Besitzungen vieler europäischer Staaten mit sich brachten, führten zu einer frühzeitigen vertraglichen Bindung der beiden Kontinente, die direkt in der postkolonialen Übergangsphase begann. Gleich mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurden auch die Beziehungen des integrierten Europa zu den ehemaligen Kolonien geregelt. Der Assoziierung in den Römischen Verträgen folgte parallel zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft auch der Ausbau der Zusammenarbeit mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten. Dessen nunmehr vertraglicher Charakter zollte dem gewichtigeren Auftreten der neu gegründeten Staaten auf internationaler Ebene Tribut. Die Antwort Europas auf deren Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung war schließlich das dreimal erneuerte Lomé-Abkommen von 1975 bis 2000.

Die Gründungsmitglieder der EWG⁵ haben sehr unterschiedliche Erfahrungen in Afrika gemacht.⁶ Zwar hatten die Niederlande und Italien sich schon weitgehend von ihren Kolonien getrennt, Frankreich und Belgien hegten jedoch noch kolonialpolitische Ambitionen (vgl. Grimm 2003: 77f.). ‚Außenpolitisch‘ waren die Beziehungen zu Afrika also nach europäischem Verständnis nicht. Bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 spielten die Überseegebiete noch keine Rolle, da sie weder Kohle noch Stahl produzierten. Als es jedoch Ende der 1950er Jahre zu ersten Unabhängigkeitserklärungen kam, war besonders Frankreich daran gelegen, sie in den gemeinsamen Markt einzubeziehen. Die französische Delegation bei den EWG-Verhandlungen sah die Überseegebiete als Bestandteil des Landes und damit die Assoziierung als innere Angelegenheit an und machte diese zur Bedingung der Unterzeichnung des EWG-Vertrages. Die Kolonien waren durch ein Netz von protektionistischen Handelspräferenzen an den heimischen Markt angebunden, das durch die Schaffung eines europäischen Marktes mit Außenzöllen zerrissen worden wäre (vgl. Keßler 2007: 19). Frankreich bot eine schrittweise Öffnung seiner Überseemärk-

⁵ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande

⁶ Vier von sechs Gründungsstaaten hegten in der Nachkriegszeit noch kolonialpolitische Interessen und Sonderbeziehungen zu den Überseegebieten, die staatsrechtlich nicht als Drittstaaten galten, sondern als Territorien mit besonderen Beziehungen zum Mutterland.

te für Europa an, forderte aber Abnahmeverpflichtungen für überseeische Produkte und die Einrichtung eines Investitionsfonds. Nicht zuletzt ein Zahlungsbilanzdefizit von 1760 Mio. US\$ im Jahr 1957 erhärtete das Interesse Frankreichs an einer Anbindung, die für das Land im besten Falle die Einbeziehung in die Wirtschaftsunion bedeutet hätte (vgl. Grimm 2003: 78ff.).

Schon bei den Verhandlungen der Römischen Verträge hatten aber die Niederlande und Italien auf die Benachteiligung anderer Länder hingewiesen und gefordert, dass allen Entwicklungsländern mit ähnlicher Struktur die Möglichkeit der späteren Assoziierung gegeben werden solle. Einige Entwicklungsländer sahen sich durch eine protektionistische Kooperation zwischen EWG und den Assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) ausgeschlossen (vgl. Keßler 2007: 22f.). Auch Deutschland war skeptisch (vgl. Babarinde 1994: 13). Es befürchtete finanzielle Lasten und wollte nicht den Eindruck erwecken, neo-kolonialistische Interessen zu hegen. Deshalb zog es vor, „to pursue humanitarian or foreign policy objectives which were not necessarily confined to a specific set of developing countries.“ (Grilli 1993: 7f.) Die viel intensiveren Handelsbeziehungen mit Lateinamerika sollten nicht aufs Spiel gesetzt und die Hallstein-Doktrin⁷ nicht konterkariert werden. Die Ablehnung einer Assoziierung soll Adenauer sogar zum Angebot von Abfindungszahlungen verleitet haben (vgl. Brüne 2000a: 296). Die Bundesrepublik musste letztendlich zwischen der Versöhnung mit Frankreich und ihren Vorbehalten, in die sinkende Front der Kolonialmächte einbezogen zu werden, abwägen. Adenauer setzte sich schließlich gegen die Gegner der Assoziierung durch und akzeptierte sie zugunsten einer Festigung der deutsch-französischen Beziehungen und aus weiteren politischen und ökonomischen Gründen; denn einerseits sollte die Europäische Integration keinen Schaden nehmen, andererseits konnten die Kolonien als Rohstofflieferanten und Absatzmärkte dienen und dem Einfluss der Sowjetunion entzogen werden (vgl. Keßler 2007: 20f.).

So regelt der vierte Teil des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV⁸), der am 25. März 1957 unterzeichnet wurde und zum 1. Januar 1958 in Kraft trat, die Beziehungen zu

⁷ Die von 1955-69 geltende Hallstein-Doktrin reklamierte für die Bundesrepublik einen Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland und schloss somit die Kooperation mit Staaten, die die DDR völkerrechtlich anerkannten, aus.

⁸ In dieser Arbeit wird die Abkürzung ‚EGV‘ für ‚EG-Vertrag‘ verwendet, die seit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992 gilt. Geläufig ist auch die Bezeichnung ‚EWG-Vertrag‘ nach seiner ursprünglichen Bedeutung ‚Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft‘.

den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, deren Details in einem eigenen Durchführungsabkommen⁹ ausgeführt wurden. Laut Artikel 182 des EGV war das

„Ziel der Assoziierung [...] die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.“ Sie sollte „in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen.“ (ex-Art. 131 EWG-Vertrag)

Damit waren die ersten Kontakte der EWG-Staaten mit Drittstaaten geknüpft – allerdings unilateral, schließlich waren die Römischen Verträge ein innereuropäisches, nach innen gerichtetes Abkommen.

Die Assoziierung der überseeischen Gebiete geschah deswegen ungefragt, weil die frankophonen Gebiete noch nicht berechtigt waren, selbstständig internationale Verträge abzuschließen. Nach Erlangung der Unabhängigkeit erklärten sich die formal selbstständigen Staaten dann zur Fortführung der Assoziierung bereit, was die EWG als autonomes Argument gegen die Behauptung wertete, die Assoziierung sei nur eine neue Art von Kolonialismus; „doch war diese Entscheidung weniger ein freiheitlicher Akt als der Ausdruck für eine fehlende Alternative.“ (vgl. Friedrich u. a. 1980: 27) Afrikanische Politiker befürchteten nun eine europäische statt einer rein französischen Dominanz, der Panafrikanist Kwame Nkrumah, erster Präsident Ghanas, gar „kollektiven Kolonialismus“ (Grimm 2003: 81f.), da die Assoziierten keine Einflussmöglichkeiten beim Vertragsabschluss hatten. Nur Guinea wagte es, sich zu verweigern. Die ‚Casablanca-Gruppe‘¹⁰ warnte vor einer Spaltung Afrikas (vgl. Keßler 2007: 22f.). Offiziell gab es zwar keine ideologische Ausrichtung, aber dennoch deutlich politische Druckmittel: Frankreich z.B. stellte 1958 seine Zahlungen an Guinea ein, weil es nicht Mitglied der geplanten Französischen Gemeinschaft sein wollte; die BRD beendete gemäß der Hallstein-Doktrin 1965 die Hilfsleistungen an Tansania (vgl. Friedrich u. a. 1980: 22f.).

⁹ Das Durchführungsabkommen datiert wie die *Römischen Verträge* auf den 25. März 1957 und galt vom 1. Januar 1958 bis zum 31. Dezember 1962.

¹⁰ Die ‚Casablanca-Gruppe‘ wurde 1961 gegründet und bestand aus Algerien, Ägypten, Ghana, Guinea, Libyen, Mali, Sudan und – kurzzeitig – Marokko.

Zwischen der EWG und den AASM – insgesamt 31 Entwicklungspartnerländern¹¹ – wurde ein schrittweiser Zollabbau mit Ausnahmen und Investitionsverpflichtungen seitens der EWG-Länder vereinbart (vgl. ex-Art. 132f. EGV). Man einigte sich nicht auf den von Frankreich geforderten Investitionsfonds, sondern auf eine Art marktorientierten ‚Marshall-Plan‘, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammensetzt wird.¹² Nach Ablauf des ersten EEF 1963 waren fast alle der assoziierten Staaten unabhängig geworden. Zwölf davon hatten sich in der Organisation africaine et malgache de coopération économique (OAMCE) zusammengetan, um ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit und ihre Stellung gegenüber der EWG zu organisieren. Sie waren weiter an der Assoziierung interessiert, weshalb der Zusammenarbeit eine neue Form gegeben werden musste, die der völkerrechtlichen Kooperation formal selbstständiger Staaten entsprach.

¹¹ Dies waren die 20 französischen Kolonien Algerien, Dahomey (das heutige Benin), Obervolta (das heutige Burkina Faso), Burundi, Côte d'Ivoire, Französisch-Somalia (das heutige Djibouti), Gabun, Guinea, Französisch-Kamerun, Komoren, Französisch-Sudan (das heutige Mali), Mittlerer Kongo (die heutige Republik Kongo), Madagaskar, Mauretanien, Niger, Réunion, Senegal, Togo, Tschad, Ubangi-Chari (die heutige Zentralafrikanische Republik). Hinzu kamen sieben französische Überseegebiete (Guadeloupe, Guyana, Französisch-Polynesien, Französische Südatlantische Territorien, Martinique, Neu-Kaledonien, St. Pierre und Miquelon), zwei belgische Kolonien (Kongo, Ruanda-Urundi), ein italienisches (Somalia) sowie ein niederländisches Gebiet (Neu-Guinea).

¹² Der EEF ist bis heute ein Sonderfonds und nicht – wie die meisten europäischen Entwicklungsprogramme – in den EU-Haushalt integriert. Die Beträge werden im Fünf-Jahres-Rhythmus ausgehandelt und sind so der Kontrolle des Europäischen Parlaments entzogen. Einen kleinen Teil der Mittel stellt auch die Europäische Investitionsbank (EIB) in Form von Darlehen zur Verfügung. Vor allem Großbritannien und Deutschland legen ihre Schwerpunkte nicht auf den EEF, Frankreich hingegen eher.

Die Versuche der Kommission, dieses Hauptfinanzierungsinstrument der Afrikapolitik zu budgetieren, um effizienter und vorhersehbarer zu sein, Gelder bei Bedarf schneller bereitstellen und umwidmen zu können und die AKP-Staaten politisch nicht zu marginalisieren (1973, 1979, 1991, 2003), schlugen allesamt fehl. Es ging „bei der Beibehaltung des EEF-Systems weniger um die Effizienz der EZ als vielmehr um Besitzstandswahrung“ (Schukraft 2007: 181): Deutschland und Frankreich hätten wohl mehr zahlen müssen und nur noch indirekt auf die Verwendung Einfluss nehmen können. Vertreter der AKP-Staaten befürchteten zudem bei einer Eingliederung in den EU-Haushalt, dass Mittel zweckentfremdet und bei jährlicher Haushaltplanung Finanzmittel verfallen könnten. Allerdings wird die gesamte Entwicklungszusammenarbeit der EU mehrjährig geplant (vgl. Keßler 2007: 33f.).

1.2. Von Yaoundé über Arusha nach Lomé

Die fortschreitende Dekolonisation ließ die bisherige Assoziierung an Bedeutung verlieren und läutete eine „eher passive Phase der Beziehungen der EG zu den Entwicklungsländern“ (Grilli 1993: 22) ein. Dennoch konnte das Bedürfnis nach einer neuen Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit mit dem Abkommen von Yaoundé befriedigt werden. Mit 18 afrikanischen Ländern¹³ wurde am 20. Juli 1963 in der Hauptstadt Kameruns der erste völkerrechtliche Vertrag zwischen der EWG und den Assoziierten, das erste Yaoundé-Abkommen (Yaoundé I), unterzeichnet. Die Entscheidungsfreiheit der afrikanischen Staaten war jedoch sehr eingeschränkt, da ihnen der Vertrag „on an acceptance or rejection basis“ (Gruhn 1976: 247) ausgehandelt vorgelegt wurde. Trugen die Assoziationsabkommen noch weitgehend den „Charakter postkolonialer ‚Großzügigkeit‘ seitens der EG.“ (Rummel 1982: 111), war das Ziel von Yaoundé I, „die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Assoziierten zu begünstigen, die Erweiterung des Handels zwischen den assoziierten Staaten und den EWG-Ländern zu fördern“ (Friedrich u. a. 1980: 27f.). Die reziproke Ausrichtung wurde auch im zweiten Yaoundé-Abkommen¹⁴ von 1971 beibehalten.

Auch der Durst derjenigen – v.a. anglophonen – Staaten, die bisher nicht Teil der Kooperation waren, wurde im Zuge des EWG-Beitrittsgesuchs Großbritanniens von 1961 mit den Verträgen von Lagos¹⁵ und Arusha¹⁶ gestillt. Die Ergebnisse dieser am Ende fragmentierten Regelung zwangen die EG Anfang der 1970er Jahre jedoch zu einem Neustart der Handels- und Entwicklungspolitik.

Die durch die Ölkrise und die erstarkende Rolle der Entwicklungsländer in Gremien der Vereinten Nationen brachte auch die Industrieländer zu der Erkenntnis, auf die Entwicklungsländer angewiesen zu sein und ließ den ‚Geist von Lomé‘ erwachen, der anfangs übermäßig gepriesen und wie eine Revolution gefeiert wurde – sogar die chinesischen Kommunisten lobten die Lomé-Verträge (vgl.

¹³ Zu den Unterzeichnern gehörten Burundi, Côte d'Ivoire, Dahomey (Benin), DR Kongo, Gabun, Kamerun, Kongo, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta (Burkina Faso), Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik.

¹⁴ Auch durch Kenia, Tansania und Uganda.

¹⁵ Das Lagos-Abkommen mit Nigeria wurde aufgrund der Weigerung Frankreichs wegen des Biafra-Krieges nicht abgeschlossen.

¹⁶ Der Kooperationsvertrag mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC), die damals aus Kenia, Tansania und Uganda bestand, wurde am 26. Juli 1968 unterzeichnet. Im Gegensatz zu Yaoundé gab es bei dieser Kooperationsform aber keine finanzielle und technische Zusammenarbeit, sondern nur gegenseitige Handelsvereinbarungen (vgl. Opitz 1983: 37).

Opitz 1983: 33). Es war nicht mehr von ‚Assoziierung‘ die Rede, sondern von ‚Partnerschaft‘. Die Europäer sahen sich bei Beginn der offiziellen Verhandlungen im Juli 1973 „wie nie zuvor mit einer geschlossenen Front von Verhandlungspartnern konfrontiert [...] [die] „einigermaßen ‚schockiert‘ [war], nun gelegentlich aus der Defensive heraus eigene Interessen verteidigen zu müssen“ (Keßler 2007: 29), und zeigten sich zu Zugeständnissen bereit. Da auch die meisten karibischen und pazifischen Staaten die neue Verhandlungsmacht der AASM nutzen wollten, kam es 1975 mit dem Georgetown-Abkommen zur Gründung der AKP-Gruppe (vgl. Frisch 1996: 61). Folglich war das erste Lomé-Abkommen (Lomé I), das am 28. Februar 1975 in der Hauptstadt Togos durch neun EG-Mitglieder und 45 AKP-Staaten unterzeichnet wurde, tatsächlich „die bisher umfassendste und konkreteste Antwort auf Forderungen der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Dialog“ (Rainer Offergeld, Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, zit. in Tetzlaff 1983: 100).

Die AKP-Staaten forderten die Öffnung des künftigen Abkommens für alle sub-saharischen Staaten außer Südafrika (vgl. Claar in diesem Band), den Verzicht auf Gegenpräferenzen, die Marktoffnung für alle Produkte, die Sicherung der Exporterlöse aus Rohstoffen und eine Revision der Ursprungsregeln, um die regionale Kooperation nicht zu behindern. Die EG entsprach diesen Forderungen teilweise, insofern war Lomé „a departure from Yaoundé in the sense that its principles were founded more on ‚partnership and mutual respect‘ and interdependence than on lingering traces of imperial deference and dependence.“ (Dent 1997: 198)

Durch dreimalige Erneuerung im Fünfjahresrhythmus stieg die Teilnehmerzahl auf zuletzt 71 AKP-Staaten am revidierten Lomé-IV-Abkommen, das bis 2000 galt. Der neue Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EWG und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten hatte auch in den Nachfolgeverträgen von Lomé I Bestand. Die Handelspolitik stand wie gewohnt im Vordergrund (vgl. Art. 1 Lomé I). Die nun einseitige Marktoffnung der EWG für die AKP-Länder wurde aber flankiert von einem System zur Stabilisierung von Exporterlösen. Diese Hilfsdimension mit ihren Instrumenten der finanziellen und technischen Zusammenarbeit machte in Kombination mit der Nicht-Reziprozität der Liberalisierung den viel beschworenen ‚Geist von Lomé‘ aus, der durch gemeinsame, paritätisch besetzte Foren¹⁷ im Sinne einer echten Partnerschaft vervollkommen schien. Die allmähliche Einführung politischer Kooperationsbedingungen ab 1990 mit Lomé IV

¹⁷ Die Organe, die in Art. 69ff. Lomé I beschrieben werden, sind: der Ministerrat, bestehend aus Rat und Kommission der EG und den AKP-Regierungen – er legt Leitlinien fest und verwirklicht diese durch politische Beschlüsse –, der Botschafterausschuss, der den Ministerrat unterstützen soll, und die Paritätische Versammlung aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der AKP-Parlamente mit einer beratenden Funktion.

zeichnete dann bereits den Prämissenwandel vor, der schließlich über Cotonou zu den EPAs führen sollte.

1.3. Cotonou und die Economic Partnership Agreements

Im Juni 1998 beschlossen die EU-Länder Richtlinien für ein Mandat zu Verhandlungen über ein Nachfolge-Abkommen für Lomé IV¹⁸, das am 29. Februar 2000 auslief. Die AKP-Länder, die sich bis zu diesem Zeitpunkt „kaum ernsthaft Gedanken über inhaltliche Alternativen gemacht hatten“ (Weiland 2000: 50), kamen bei ihrem anberaumten Regionaltreffen in Libreville zu konträren Ansichten, sodass die Verhandlungspositionen weit auseinander lagen: Während die EU eine völlig neue Struktur und verschiedene Regionalabkommen wollte, setzten sich die AKP-Staaten für eine Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit ein und sträubten sich zunächst erfolgreich gegen eine Aufspaltung. Die langwierigen Verhandlungen mündeten am 23. Juni 2000 in der Hauptstadt von Benin in der Unterzeichnung eines Partnerschaftsabkommens, das neben der EU 77 AKP-Länder umfasst und damit das bisher umfassendste Nord-Süd-Entwicklungsabkommen ist. Es regelt die Entwicklungszusammenarbeit bis 2020.

In seinem Mittelpunkt stehen neben der weiteren Förderung von Wirtschaft und Handel mehr noch als in Lomé IV der Auf- und Ausbau und die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte. Der politische Dialog ist erstmals ein eigener Titel (vgl. Art. 8ff.). Er soll in drei ständigen Komitees geführt werden: einem für politische Angelegenheiten, einem für wirtschaftliche Entwicklung, Finanzen und Handel und einem für soziale Angelegenheiten und Umwelt. Die bisherigen Ad-hoc-Treffen wurden damit 2003 durch dauerhafte Gespräche ersetzt, von denen mehr Kontinuität und Effizienz erwartet wird (vgl. Schukraft 2007: 144f.). Es wurde vereinbart, „regelmäßig einen umfassenden, ausgewogenen und intensiven politischen Dialog zu allen Fragen von beiderseitigem Interesse“ (Art. 8) zu führen. Daran sollen Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt werden; nicht-staatlichen und staatlichen Einrichtungen kommt eine komplementäre Rolle zu (vgl. Art. 4, 8 VII). Erstere sind Wirtschafts- und Sozialpartner – die Zivilgesellschaft „in all ihren Formen, je nach Besonderheiten des einzelnen Landes“ und vor allem die Privatwirtschaft (vgl. Art. 6). Die Anerkennung nicht-staatlicher Akteure wird dabei an die Bedingung ge-

¹⁸ European Union, The Council (1998): *Negotiating directives for the negotiation of a development partnership agreement with the APC countries*, 30. Juni, Brüssel.

knüpft, „wie sie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen, welche spezifischen Kompetenzen sie besitzen und ob ihre Organisation und ihre Verwaltung transparent sind“ (vgl. ebd.). Durch diese vage Formulierung halten sich die Vertragspartner den Ausschluss unbotmäßig erscheinender Akteure offen.

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bleiben nach Art. 9 weiterhin „wesentliche Elemente“. „Verantwortungsvolle Staatsführung“ wurde gegen den Widerstand der meisten Entwicklungsländer zu einem „fundamentale[n] Element“ erhoben. Bei Verstößen kommen Sanktionen¹⁹ nach einem Konsultationsverfahren in Betracht (vgl. Art. 96), eine Suspendierung ist allerdings „nur bei besonders schweren Fällen von Korruption“ (Art. 97) möglich.²⁰ Insgesamt ist die Konditionierung präziser als in den Vorläuferabkommen und erkennbar politisiert. Die Grenzen zwischen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik sind dadurch nicht mehr eindeutig zu ziehen – Frieden wird als Voraussetzung für Entwicklung gesehen.

Die wichtigsten Ziele des Cotonou-Vertrags sind die Armutsbekämpfung (Art. 19), die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung sowie die Heranführung der AKP-Staaten an bzw. ihre Integration in die Weltwirtschaft. Dabei wird mehr noch als beim letzten Lomé-Abkommen besonderer Wert auf umfassende Konzepte gelegt, die neben der wirtschaftlichen auch die politische, soziale, kulturelle und ökologische Entwicklung fördern.

Außerdem wird die Entwicklungsfinanzierung substanziell neu definiert. Der 10. EEF von 2008 bis 2013, der mit 20,6 Mio. € ausgestattet ist, wurde „erheblich entschlackt“ (Keßler 2007: 62). Die Vergabemodalitäten und -verfahren wurden – auch durch die schrittweise Auflösung der Erlösausfallerstattungssysteme STABEX²¹ und SYSMIN als Instrumente mit eigener Budgetlinie – redu-

¹⁹ Sanktionen sind zunächst auf ein Jahr beschränkt und können laut Art. 60 und 301 EGV aus folgenden Maßnahmen bestehen: Aussetzung des Abkommens, diplomatische Sanktionen (Ausweisung von Botschaftsangehörigen, Abbruch der Beziehungen, Suspendierung offizieller Besuche), Boykott sportlicher oder kultureller Ereignisse, Handelssanktionen (Waffenembargos), finanzielle Sanktionen (Einfrieren von Geldern und anderer ökonomischer Ressourcen, Unterbindung von finanziellen Transaktionen, Exportkrediten, Auslandsinvestitionen), Flug- und Einreiseverbote.

²⁰ Im Rahmen von Cotonou kann es zu Waffenembargos gegen Staaten, in denen Bürgerkriege herrschten oder drohten (DR Kongo, Elfenbeinküste, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan). Im Vordergrund standen meist kleinere Maßnahmen gegen verantwortliche Eliten wie das Einfrieren von Geldern im Falle Charles Taylors (vgl. Schukraft 2007: 173f.).

²¹ Das System zur Stabilisierung der Exporteinkünfte griff die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung am weitesten gehend auf und wurde als Alternativkonzept zum ‚Integrierten Rohstoffprogramm‘ entwickelt, welches die Entwicklungsländer im Rahmen der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) entworfen

ziert, um den Mittelabfluss zu beschleunigen. Die Eigenverantwortung der Empfänger soll durch länderspezifische Förderungsstrategien, in denen politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen formuliert werden und der Finanzbedarf mittelfristiger Entwicklungsprioritäten ermittelt wird, gestärkt und flexibler werden. Sie werden „nach Konsultationen mit einem breiten Spektrum von Akteuren des Entwicklungsprozesses“ (Art. 2 Anhang IV) erarbeitet. Jeder AKP-Staat entwirft ein Richtprogramm auf dieser Grundlage, welches „im gegenseitigen Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden AKP-Staat angenommen“ (Art. 4 Anhang IV) wird und verbindlich ist. Die Mittelzuweisungen orientieren sich danach immer am jeweiligen Bedarf (vgl. Art. 3 Ia Anhang IV) und der jeweiligen Leistung (vgl. Art. 3 Ib Anhang IV) eines Empfängerlandes – damit entfallen zugleich automatische Ansprüche auf finanzielle Hilfe. Jährliche operationelle Evaluierung, Halbzeit- und Endüberprüfungen mit der Möglichkeit der Anpassung der Programme sollen den zielgerichteten Einsatz der Ressourcen sichern. Damit wird eine Differenzierung und Regionalisierung vorgenommen, die auch im Bereich der Handelsregelung wiederzufinden ist.

Die Handelspolitik war jedoch der strittigste Punkt bei den Verhandlungen zu Cotonou, weshalb deren Ausformungen separat weiter ausgehandelt werden sollten. Nach Art. 19 I ist „die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft“ das Ziel der Neuordnung der wirtschaftlichen und handelspolitischen Kooperation. Dazu waren mit den AKP-Staaten bis Ende 2007 WTO-

hatten. Jenes sah eine Bindung der Rohstoffpreise an Industriegüterpreise und die Schaffung internationaler Vorratslager vor, um die ‚terms of trade‘ zu verbessern und Preisschwankungen zu verringern. Die Industriestaaten fürchteten jedoch dirigistische Eingriffe in die Weltwirtschaft und die kostspielige Überproduktion von Rohstoffen (vgl. Opitz 1983: 44). Im Gegensatz zur Compensatory Financing Facility des IWF, die alle Exportprodukte eines Landes in den Blick nahm und prüfte, ob Gewinne eines Sektors die Verluste eines anderen ausgleichen konnten, beschränkte STABEX sich auf einzelne Exportartikel (vgl. Grimm 2003: 103f.). Es deckte v.a. tropische Produkte ab, die nicht Gegenstand der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik waren: z.B. Tee, Kakao, Kaffee, zeitweise Bananen, Baumwolle und deren bearbeitete, jedoch nicht fertig verarbeitete Formen, also z.B. zwar Kakaobutter, aber nicht Schokolade (vgl. ebd.: 103ff.).

Der Mechanismus sah vor, diejenigen AKP-Länder mit Zahlungen zu bedenken, deren Exporteinnahmen zu mehr als 7,5% (später 5% und für die ärmsten Staaten 2,5%) von einem der Agrarprodukte abhängig waren, dessen Weltmarktpreis unter ein festgelegtes Niveau fiel. Die betreffende Ware musste außerdem im Jahr vor der Inanspruchnahme von STABEX einen 5%-igen Anteil an den Exporteinnahmen haben. Noch dazu mussten in den sechs vorherigen Jahren die Erlöse um mindestens 4,5% (in den am wenigsten entwickelten und den Binnen- und Inselländern um einen Prozent) zurückgegangen sein. Dabei wurden jedoch der niedrigste und der höchste Jahreswert nicht berücksichtigt. Mit der Zeit wurde der Rahmen dieses Systems erweitert und in ähnlicher Form seit 1980 auch für Bergbauprodukte angewendet (SYSMIN). Es geriet mit der Zeit in den Ruf, einseitige Exportstrukturen zu verhärten.

konforme Freihandelsabkommen abzuschließen (vgl. Art. 34 IV, 36, 37, 68). Diese Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollten weit über klassische Freihandelsabkommen hinausgehen und auf neuartige Weise Aspekte von Handel und Entwicklung verbinden. Die Kooperation sollte in allen handelsrelevanten Bereichen ansetzen und auf regionalen Integrationsbemühungen aufbauen (vgl. Art. 2 IV, 28-30, 35 II, 37 V). Dazu wählt das Cotonou-Abkommen ein Mittel, das in einer so umfassenden Form noch nicht in der Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern vorkam: Reziproker Handel soll mittelfristig den bisher einseitigen Freihandel ablösen, alle Handelshemmnisse beseitigt und die Zusammenarbeit in handelsrelevanten Bereichen verstärkt werden (vgl. Art. 36 I). Verhandlungen mit sechs regionalen AKP-Gruppen – vier afrikanischen und je einer karibischen und pazifischen – sollen ein System regionaler Freihandelszonen etablieren.

Als erste Säule der regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollten Programme für Zollabbau in einer Frist von zehn bis zwölf Jahren abgeschlossen werden – nach Maßgabe von Art. XXIV GATT. Die zweite Säule betreffe handelsverwandte Bereiche, z.B. die Aufhebung der Marktsegmentierung durch die Vereinfachung administrativer Abläufe. Vervollständigen würde die umfassenden EPAs eine dritte Säule: handelsbezogene Abkommen über Kapitalfluss sollen vereinbart, die Nichtdiskriminierung von Investitionen, die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und die Abstimmung verschiedener (u.a. sanitärer und phytosanitärer) Standards gesichert werden. Ergänzt wird dieser Teil zudem durch Verträge über die Öffnung der Dienstleistungsmärkte.

2. Die EPA-Baustelle(n)

Obwohl die AKP-Staaten im Cotonou-Vertrag erstmals dem Prinzip der mittelfristigen Reziprozität zugestimmt haben, gelang es dem Großteil von ihnen nicht, mit der EU bis Ende 2007 endgültige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abzuschließen. Nur 35 von 77 Ländern der AKP-Gruppe²² haben eine Vereinbarung unterzeichnet. Das EPA mit den 15 Mitgliedern des Karibischen Forums der AKP-Staaten (CARIFORUM)²³ ist das einzige endgültige. Mit den anderen Unterzeichnern – neben zwei pazifischen lediglich 18 afrikanische – wurden insgesamt acht vorläufige EPAs abge-

²² Die AKP-Mitglieder Nummer 78 und 79 – Kuba und Osttimor – sind ausgenommen, weil sie nicht Cotonou-Vertragspartner sind.

²³ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, St. Kitts und Nevis (St. Christoph und Nevis), St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago.

schlossen. Fünf davon sind bilaterale Verträge – mit Côte d'Ivoire, Fidschi, Ghana, Kamerun und Papua-Neuguinea. Die anderen drei wurden von jeweils fünf Mitgliedern der SADC²⁴, der ESA²⁵ und der EAC²⁶ abgeschlossen.²⁷ Damit hat weniger als ein Drittel der Staaten bis zum Stichtag, dem 31. Dezember 2007, dem im Cotonou-Abkommen anvisierten Ziel entsprochen.

Staaten, die nicht unterzeichnet hatten, fielen mit dem 1. Januar 2008 auf das Allgemeine Präferenzsystem (APS) zurück, das bedeutend weniger Zollvergünstigungen bietet als die Lomé-Regelungen, die bis dahin durch eine Ausnahmegenehmigung der WTO (einen ‚waiver‘) gegolten hatten – so geschehen bei Gabun, dem Kongo, Nigeria und sieben weiteren Ländern. Außer diesen großen Ölexporteuren haben alle Nicht-LDCs²⁸ EPAs abgeschlossen; Kamerun und Côte d'Ivoire v.a. wegen ihrer Bananenexporte, Mauritius wegen seines Zuckers, Namibia wegen Rindfleisch und die Seychellen und Mauritius wegen ihrer Fischausfuhren (vgl. ODI/ECDPM 2008: 78). LDCs hatten die Wahl zwischen EPAs und anderen WTO-konformen Lösungen (vgl. Art. 37 VI Cotonou). Bis 2011 wird 29 Cotonou-Partnern im Rahmen von ‚Everything-but-Arms‘ „der zollfreie Zugang für im Wesentlichen alle Waren“ (Art. 37 IX) ermöglicht. Nicht-LDCs werden im Rahmen der ‚Regelung zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und verantwortungsvollen Regierens‘ (ASP+) nur dann zusätzliche Zollvorteile gewährt, wenn sie bestimmte internationale Standards in Bezug auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte, Umweltschutz, Drogenbekämpfung und verantwortungsvolles Regieren einhalten.²⁹

²⁴ Southern African Development Community/Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft, siehe unten.

²⁵ Eine extra für die EPA-Verhandlungen geschaffene Teilgruppe des COMESA, des Common Market for Eastern and Southern Africa/Gemeinsamen Marktes des Östlichen und Südlichen Afrika. Ägypten, Äthiopien, Burundi, Dschibuti, Eritrea, Kenia, die Komoren, die DR Kongo, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Sambia, die Seychellen, Simbabwe, Sudan, Swasiland, Uganda sind dessen Mitglieder.

²⁶ East African Community/Ostafrikanische Gemeinschaft, siehe unten.

²⁷ Die Texte der Interim-EPAs sind abrufbar unter: <http://www.acp-eu-trade.org/index.php?loc=epa/>, [23.03.2010].

²⁸ LDC bedeutet ‚least developed country‘, also ‚am wenigsten entwickeltes Land‘ nach Maßgabe der Vereinten Nationen.

²⁹ Die Liste der zu unterzeichnenden Abkommen kann abgerufen werden unter:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145261.pdf, [23.03.2010].

Tabelle 1: Verhältnis von Vertragsabschlüssen und Nichtunterzeichnungen (Lui/Bilal 2009: 44f.)

	Members	States having concluded as of March 2009 ^a	Countries falling into EBA/standard GSP	Proportion of signatory countries	Number of liberalisation schedules
ESA EPA	Comoros Djibouti Eritrea Ethiopia Madagascar Malawi Mauritius Seychelles Sudan Zambia Zimbabwe	<i>Comoros</i> <i>Madagascar</i> Mauritius Seychelles Zimbabwe <i>Zambia</i>	Djibouti Eritrea Ethiopia Malawi Sudan	55%	6
EAC EPA	Burundi Kenya Rwanda Tanzania Uganda	<i>Burundi</i> Kenya <i>Rwanda</i> <i>Tanzania</i> <i>Uganda</i>	—	100%	1
SADC EPA	Angola Botswana Lesotho Mozambique Namibia South Africa Swaziland	Botswana <i>Lesotho</i> <i>Mozambique</i> Namibia Swaziland	Angola	71%	2
CEMAC EPA	Cameroon Chad Cent. African Rep. Congo DR Congo Eq. Guinea Gabon S. Tomé/Príncipe	Cameroon	Chad Cent. African Rep. <i>Congo</i> DR Congo Eq. Guinea <i>Gabon</i> S. Tomé/Príncipe	12.5%	1
ECOWAS EPA	Benin Burkina Faso Cape Verde Côte d'Ivoire Gambia Ghana Guinea Bissau Liberia Mali Mauritania Niger Nigeria Senegal Sierra Leone Togo	Côte d'Ivoire Ghana	Benin Burkina Faso Cape Verde ^b Gambia Guinea Bissau Liberia Mali Mauritania Niger <i>Nigeria</i> Senegal Sierra Leone Togo	13%	2
PACP EPA	Cook Islands Fed. Micronesia Fiji Kiribati Marshall Islands Nauru Niue Palau Papua New Guinea Samoa Solomon Islands Tonga Tuvalu Vanuatu	Fiji Papua New Guinea	<i>Cook Islands</i> <i>Fed. Micronesia</i> Kiribati <i>Marshall Islands</i> <i>Nauru</i> <i>Niue</i> <i>Palau</i> Samoa Solomon Islands <i>Tonga</i> Tuvalu Vanuatu	14%	2

CARIFORUM	Antigua/Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Dominican Rep. Grenada Guyana Haiti Jamaica St Kitts/Nevis St Lucia St Vincent/Grenadines Suriname Trinidad/Tobago	Antigua/Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Dominican Rep. Grenada Guyana <i>Haiti</i> Jamaica St Kitts/Nevis St Lucia St Vincent/Grenadines Suriname Trinidad/Tobago	—	100%	1
-----------	---	--	---	------	---

Notes:

(a) Countries in bold have signed a full or interim EPA, others have only initialled one. Countries in italics are classified as LDCs. In the table compiled by the Commission (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/15&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>), Somalia and Timor Leste are listed as LDC non-signatories (in the ESA and PACP groupings respectively). Since neither has played any part in the negotiation of EPAs, they are omitted here.

(b) Cape Verde has been classified as non-LDC since January 2008 but will be able to export to the EU under the EBA initiative for a transitional period of three years.

(c) Haiti initialled the Cariforum-EU EPA at the end of 2007, but has not signed with the region in October 2008.

Der Cotonou-Vertrag legte keine Verhandlungsgruppen fest, sondern empfiehlt nur die Anknüpfung an bestehende Integrationsgruppen. Deren ‚Spaghetti-gleiche‘ Überlappungen brachten jedoch wiederholt Änderungen in der Zusammensetzung der Verhandlungsgruppen mit sich. Noch im Oktober 2007 zeichnete sich daher „eher ein Flickenteppich bestehend aus anderen als den bis dato verhandelnden Ländern und Gruppierungen“ (Qualmann 2007b: 15) ab. Zum Beispiel bildete sich die Ostafrikanische Gemeinschaft erst in den letzten Monaten der Verhandlungsfrist als Vertragspartner heraus. Dadurch spaltete sich die ESA in zwei Verhandlungsgruppen:

- die relativ weit integrierte **Ostafrikanische Gemeinschaft EAC** (die Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda) auf der einen und
- die der restlichen aus dem **Gemeinsamen Markt des Östlichen und Südlichen Afrika (COM)ESA** (Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Komoren, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Seychellen, Sambia, Simbabwe und Sudan) auf der anderen Seite.

Auch die weiteren Gruppen entsprechen nicht ganz den bestehenden Integrationsgemeinschaften. Es verhandeln

- die **Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft SADC**, deren Zusammensetzung mittlerweile auch eine andere ist als noch Mitte 2007 (Angola, Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika und Swasiland),
- die **Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS**³⁰ (die Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guinea-

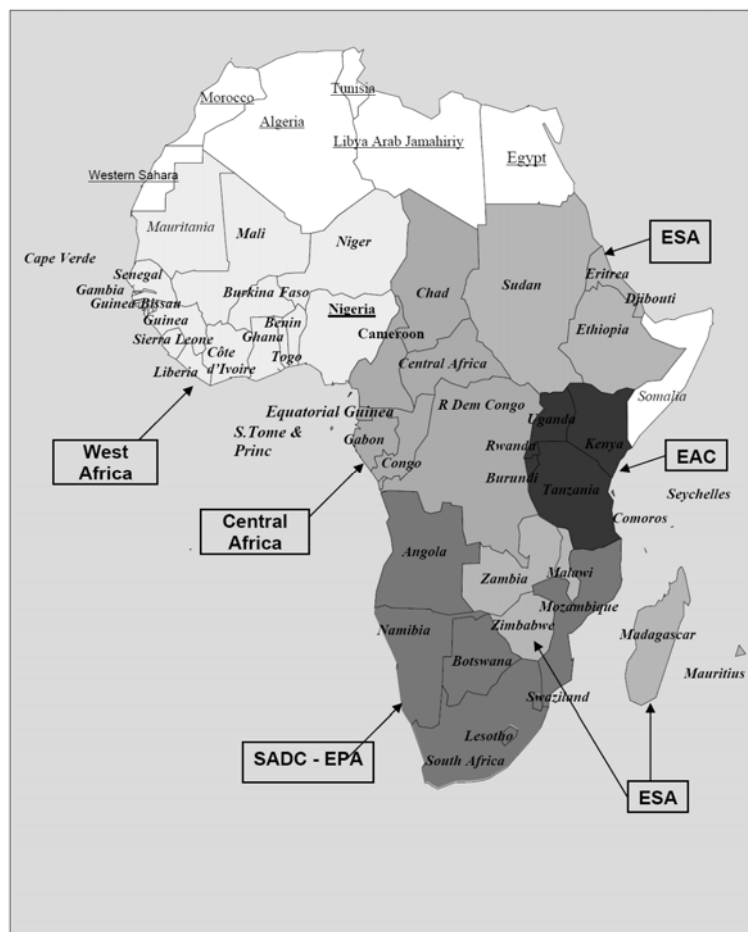
³⁰ Economic Community of West African States

Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo mit Gambia, Ghana, Guinea, Kap Verde, Liberia, Mauretanien, Nigeria und Sierra Leone)

- die **Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft CEMAC**³¹ (Äquatorial-Guinea, DR Kongo, Gabun, Kamerun, Kongo, São Tomé und Príncipe, Tschad und Zentralafrikanische Republik)

sowie die **karibische** und die **pazifische** Gemeinschaft.

Abbildung 1: Afrikanische EPA-Verhandlungsgruppen (EPAwatch 2009)



Die freie Wahl der Verhandlungsgruppen seitens der AKP-Staaten war wegen mannigfaltiger Überlappungen und unterschiedlicher Zielvorstellungen der Gemeinschaften zum Problem geworden. Man merkt, dass die Verträge unter Zeitdruck geschlossen worden sind. Alle afrikanischen Interim-EPAs sind unterschiedlich (siehe Tabelle 1), nur in der EAC haben alle Länder die gleichen Vereinbarungen getroffen. In Westafrika haben die ECOWAS-Mitglieder Côte d'Ivoire und Ghana sehr

³¹ Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale

verschiedene Abkommen unterzeichnet. Gemeinsam ist allen vorläufigen Verträgen bisher nur, dass sie den Warenhandel betreffen. Vereinbarungen über weitere Verhandlungen zu geistigen Eigentumsrechten beinhalten nur die EPAs mit der CEMAC – aus der bisher nur Kamerun unterschrieben hat –, Côte d'Ivoire und Ghana. Gespräche über Steuerpolitik werden im EAC- und ESA-EPA antizipiert. Von allen Agenden hat die CEMAC die ambitionierteste hinsichtlich des öffentlichen Beschaffungswesens, der Wettbewerbspolitik und der geistigen Eigentumsrechte.

Der Marktzugang zur EU ist für alle EPA-Unterzeichner seit dem 1. Januar 2008 zoll- und quotenfrei – für alle Produkte außer Reis und Zucker, deren Import bis 2010 bzw. 2015 schrittweise befreit wird. Die Vorteile gründen weniger in der Zollfreiheit, weil das Niveau der Importbeschränkungen im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren nicht nennenswert gesenkt wurde, sondern eher in der Tatsache, dass Nicht-Unterzeichner diese Vorteile nicht mehr genießen; den signifikantesten Zollabbau erfahren Reis, Weintrauben, Rindfleisch und Zitrusfrüchte (vgl. ODI/ECDPM 2008: 64).

In allen Verträgen außer dem ESA-EPA ist vorgesehen, unter außergewöhnlichen Voraussetzungen und nach Beratungen mit der EU befristet Exportzölle erheben oder anheben zu dürfen. Allerdings gibt es

„nur geringe Ausnahmemöglichkeiten [...]: So können laut der ‚Bilateral Safeguard Clauses‘ für europäische Produkte, die bisher Antidumping-Maßnahmen unterworfen waren – also typische Erzeugnisse der europäischen Agrarüberproduktion – erst in einem Jahr wieder Schutzmaßnahmen verhängt werden.“ (StopEPA-Kampagne 2007: 2)

Erlaubt werden außerdem in allen Texten Maßnahmen zum Schutz junger Industrien und öffentlicher Haushalte. Subventionen werden als im Rahmen der WTO tolerabel erklärt (vgl. Art. 36 IV SADC-EPA, Art. 17 IV EAC-EPA, Art. 23 IV Pazifik-EPA).

Einzigartig für Handelsabkommen der EU ist die Meistbegünstigungs-Klausel, die in allen Verträgen festschreibt, dass Zollpräferenzen, die anderen Ländern, die einen Anteil von mindestens einem Prozent an den weltweiten Warenexporten halten, gewährt werden, auch allen EPA-Vertragspartnern zugestanden werden müssen. Über die Richtlinien der WTO hinaus gehen sogenannte ‚Stillstandsklauseln‘, die die EU neu in die Verhandlungen eingebracht hat. Diese verbieten es, jemals wieder Zölle oder Quoten einzuführen (vgl. Art. 23 SADC-EPA, Art. 13 EAC-EPA). Im EAC-EPA werden gar Zölle auf Produkte ‚eingefroren‘, die von der Liberalisierung ausgenommen sind (vgl. Oxfam 2007). Die EPAs sind also unbegrenzt gültig. Jeder Staat kann das Abkommen allerdings innerhalb von sechs Monaten kündigen. Eine Ausstiegsmöglichkeit für die Unterzeich-

nerstaaten könnte darin bestehen, sich für das APS+ zu bewerben. Diese Strategie verfolgen beispielsweise die Seychellen (vgl. StopEPA-Kampagne 2007: 3).

Die Verhandlungen zu umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen werden nun ohne den Druck der WTO-Kompatibilität fortgeführt. Dabei gibt es keine Definition der Inhalte, die ein vollständiges EPA umfassen muss, weshalb es unterschiedlich weit greifende endgültige Abkommen geben kann. Die Zeitpläne für die weiteren Verhandlungen variieren (vgl. ODI/ECDPM 2008: xiv). Die Interimsabkommen mit den Subregionen oder gar einzelnen Ländern könnten sogar eine langfristige Variante bleiben, aber alle Verhandlungsgruppen haben mittlerweile ihren Willen bekräftigt, umfassende EPAs abzuschließen.³²

3. Globales Europa? Akteure und Triebkräfte

Um den hegemonialen Charakter der EPA-Projekte zu bestimmen, muss zunächst geprüft werden, ob sich ein relativ kohärenter gesellschaftlicher Block sozialer Kräfte identifizieren lässt, der das politische Agenda-Setting betreibt. Im Falle der Europäischen Union mag das zunächst leicht erscheinen: Hier tritt eindeutig die Europäische Kommission (EUK) bzw. deren Generaldirektion (GD) Handel als Initiator und Verhandlungsführer auf. Der Rat der EU beschloss bereits im Juni 1998 Richtlinien für ein weiteres Verhandlungsmandat für die Zeit nach Lomé, die sich keine zehn Jahre später zu einem Strategiepapier auswuchsen, mit dem die EU heute versucht, ein liberales Entwicklungsmodell auf verschiedene Regionen der Erde anzuwenden.

Das im Oktober 2006 von der Kommission veröffentlichte ‚Global Europe‘³³ manifestiert die Tendenz der EU zu globaler Strukturpolitik, die die Nord-Süd-Einbahnstraße verlassen und internationale Regelwerke etablieren will und formuliert damit durchaus hegemoniale Ambitionen. Der europäische Markt sollte im Rahmen der Lissabon-Strategie bis 2010 zu den USA und Japan aufschließen und zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt

³² Eine aktuelle Übersicht über den Stand der Unterzeichnungen ist unter

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf, [18.05.2010] einsehbar.

³³ Der deutsche Titel lautet: „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“.

werden.³⁴ Dazu bedarf es selbstverständlich internationaler Handelsregeln, die multilateral durchzusetzen die Welthandelsorganisation nach wiederholtem Scheitern der Doha-Runde nicht mehr im Stande scheint. Die EU versucht deshalb, den Abbau von Handelshemmnissen durch bilaterale Verträge zu befördern – die AKP-EPAs soll(t)en eine Beispielrolle einnehmen.

Zwar bestreitet Ex-EU-Handelskommissar Peter Mandelson eine bilaterale Strategie: „Europa ist instinktiv multilateral.“ (zit. in Rosenblatt/Rust 2006: 16) Die WTO soll die maßgebende Arena bleiben. Doch die EU-Kommission könne sich „nicht auf einen einzigen Weg bzw. Mechanismus zur Beseitigung von Handelsschranken verlassen“ und müsse „multilaterale und bilaterale, formelle und informelle Instrumente nutzen.“ (Europäische Kommission 2007: 6). Vor diesem Hintergrund hat die EU bereits Verträge mit Chile, Mexiko und dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN³⁵) geschlossen und steht auch mit dem lateinamerikanischen Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR³⁶) in Verhandlungen (vgl. Dobelmann/Lühmann in diesem Band).³⁷ Damit trägt sie dazu bei, dass sich bilaterale Handelsverträge zwischen Staaten und Regionen „in den vergangenen Jahren wie ein Waldbrand ausgebreitet“ (Sally 2008) haben.

Durch die Einbindung auch nicht-tarifärer Handelshemmnisse und sog. WTO-plus-Themen wie geistiger Eigentumsrechte, den Handel mit Dienstleistungen etc. geht es also auch um interne, nationale Regulierungsmaßnahmen.

„Freihandelsabkommen können, sofern umsichtig davon Gebrauch gemacht wird, ausgehend von den WTO-Bestimmungen und anderen internationalen Regeln eine schnellere und weitergehende Marktöffnung und Integration fördern, wenn sie auf Fragen abstellen, die noch nicht reif sind für multilaterale Gespräche; sie können also den Weg für die nächste Stufe der multilateralen Liberalisierung ebnen. Viele Kernfragen wie Investitionen, öffentliche Aufträge, Wettbewerbsregelung, Schutz geistigen Eigentums und andere Regelungsfragen, die gegenwärtig nicht innerhalb der WTO behandelt werden, lassen sich in Freihandelsabkommen klären.“ (Europäische Kommission 2006: 10)

³⁴ Nach der Neuauflage von 2005 gelten „ein schneller, nachhaltiger jährlicher Wachstumsrhythmus und niedrige Arbeitslosenquoten“ als Hauptziel (vgl. http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_de.htm).

³⁵ ‚ASEAN‘ ist die ‚Association of Southeast Asian Nations‘. Der Verband besteht aus Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, den Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

³⁶ Die Bezeichnung ‚MERCOSUR‘ kommt von ‚Mercado Común del Sur‘. Seine Mitglieder sind Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

³⁷ Unter http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC_EN_210410_EC_Overview%20of%20FTA%20and%20Trade%20Negotiations.pdf ist der aktuelle Stand der jeweiligen Verhandlungen einzusehen.

Dass die EU ihrerseits dafür Sorge trägt, „dass Europa offen bleibt für die Welt und die Märkte der Welt offen bleiben für Europa“ (ebd.: 3), ist offizielle Devise. „It is fair to say that Europe is at the vanguard in trade liberalization that goes much beyond what is possible in the WTO framework.“ (de Gucht 2010: 2). Dabei benutzt die verantwortliche Generaldirektion Handel der Kommission die programmatischen Begriffe ‚Handel‘ und ‚Entwicklung‘ fast synonym.

Das ist als Folge einer wesentlichen Veränderung der Europäischen Union zu sehen, die sich seit den 1980er/90er Jahren beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem Vertrag von Maastricht (1992) vollzog. Beschränkte sich die europäische Integration zunächst vorwiegend auf die Absicherung nationaler Wohlfahrtsmodelle, hat sie sich zu einer Arena ordnungspolitischer Auseinandersetzung und zu einem Fürsprecher neoliberaler Prinzipien³⁸ entwickelt (vgl. Bieling 2005: 163ff.). Die Transformation des globalen Kapitalismus nivellierte grundlegende Strukturmerkmale des ‚embedded liberalism‘ und löste die fordistische Konstellation der ‚Pax Americana‘³⁹ auf (vgl. Bieling/Deppe 1996: 729). Der keynesianische Wohlfahrtsstaat entwickelte sich zum Wettbewerbsstaat, in dem die Gewerkschaftsmacht geschwächt wurde und korporatistische Arrangements mehr und mehr durch partikulare, materielle Konzessionen (Strukturfonds, Industriepolitik etc.) ersetzt wurden (vgl. ebd.: 736ff.). Private, transnational operierende Unternehmen begleiteten den Aufstieg des Dollar-Wallstreet-Regimes, indem sie neue Spielräume erdumspannender Lohnkonkurrenz nutzten (vgl. Gowan 1999: 13ff.). „Auf der strukturellen Ebene manifestiert sich dies in der Zurückdrängung des für den Binnenmarkt produzierenden Kapitals und der Unterordnung des produktiven Kapitals unter die Erfordernisse des sich rapide globalisierenden Kapitals.“ (Bohle 2005: 205)

Diese rapide Globalisierung wollen nach van Apeldoorn (vgl. 2000: 200f.) drei verschiedene Fraktionen in ihrem Sinne gestalten: erstens die neoliberale, die die Errichtung eines freien Marktes als von fesselnden Regierungsinterventionen lösend und damit effizienzsteigernd erachtet; zweitens die neo-merkantilistische, mit der neoliberalen rivalisierende, die den einheimischen Markt zu protegieren, europäische Großkonzerne zu schaffen und „der intensivierten nicht-europäischen Konkurrenz

³⁸ Dazu gehören z.B. Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung von Arbeits-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten. Siehe dazu detaillierter: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hg.) (2008): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

³⁹ Grundlegende Elemente des Fordismus waren z.B. Fließbandarbeit, industrielle Massenproduktion, Massenkonsum, starke Gewerkschaften und ein expansiver Wohlfahrtsstaat (vgl. Bieling/Steinhilber 2000: 104f.).

erfolgreich zu begegnen“ versucht (ebd.: 200); und schließlich die sozialdemokratische, die den europäischen Markt durch ein europäisches Sozialmodell reguliert wissen will. Den genannten Fraktionen sind entsprechend stark globalisierte (Finanz-)Unternehmen, eher regional operierende transnationale Konzerne bzw. Gewerkschaften zuzuordnen.

Die Auseinandersetzung dieser Fraktionen kann bis dato die neoliberale Fraktion, die am prominentesten vom European Round Table of Industrialists (ERT) vertreten wird, im Sinne der ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ Europas für sich entscheiden, derweil sie auch subalterne Gruppen in einen Wettbewerbskorporatismus einbindet – z.B. indem Beschäftigungswachstum in Aussicht gestellt wird.⁴⁰

Bei näherer Betrachtung der AKP-Politik der EU fällt jedoch auf, dass diese keinesfalls immer konsensuell gestaltet wird. Besonders die nordeuropäischen Mitglieder der Union weisen regelmäßig darauf hin, dass sich die EU im Cotonou-Vertrag verpflichtet habe, den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Verhandlungspartner zu berücksichtigen (vgl. Tørnæs/Power/Koenders 2008). Außerdem üben viele europäische Nichtregierungsorganisationen grundsätzliche, oft weit vernetzte Kritik (z.B. Stop-EPA-Kampagne). Allerdings misslingt es ihnen, eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Die EUK reagiert ihrerseits mit kleinen Broschüren, die die „Missverständnisse“ der Kritiker offenlegen sollen und wohl ebensoviel bzw. -wenig Aufmerksamkeit ernten wie die NGOs.⁴¹ Der Diskurs verbleibt in einem technokratischen Umfeld.

Das ist insofern problematisch, als dass der Außenhandelskomplex der am längsten (seit 1957) und weitesten vergemeinschaftete Politikbereich der Europäischen Union, der „eigentliche Kern ihres Außenhandelns“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2000: 37), und als solcher massivem Lobbyeinfluss transnationaler Akteure ausgesetzt ist. Neben dem ERT tritt hier vor allem der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope (ehemals UNICE⁴²) auf den Plan.

„Auf zahlreichen Veranstaltungen bietet die Kommission gemeinsame Absprachen an, nimmt Lobbyisten in ihre Delegationen auf, schreibt einzelne Lobbyverbände oder Konzernvertreter direkt an, bittet um Stellungnahmen und gibt Tipps, wie mit möglichen Widerständen gegen die Konzernagenda umzugehen sei.“ (Deckwirth u. a. 2005: 10)

Die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedern gemäß Artikel 133 des EG-Vertrags in einem „zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss“, der die Schnittstelle zwischen Mi-

⁴⁰ Vgl. Dobelmann/Lüthmann in diesem Band. Für eine detaillierte Schilderung vgl. van Apeldoorn 2000.

⁴¹ Vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/january/tradoc_137484.pdf, [23.03.2010].

⁴² Die *Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe* wurde 2007 umbenannt, besteht seit 1949 und aus im Moment vierzig nationalen Arbeitgeberverbänden.

nisterrat und Kommission bildet und geheim tagt, wird der Einflussnahme durch nationale Parlamente, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen tendenziell entzogen. Außerdem hat die Kommission seit 2003 durch den Vertrag von Nizza nicht nur im Bereich des Warenhandels, sondern auch dessen mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum ein Verhandlungsmandat. Der Außenhandelskomplex der EU verdichtet sich also immer mehr zu einem offensiven Politikfeld (vgl. Bieling 2005: 166ff.).

Zwar haben innerhalb dessen auch eine Reihe von vor allem agrarwirtschaftlichen Verbänden großen Einfluss auf die EUK – denn zunächst geht es bei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen vor allem um landwirtschaftliche Rohstoffe.⁴³ Aber deren liberalisierungskritische Haltung kann sich – gerade nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik⁴⁴ – nicht durchsetzen.

„Global Europe“ ist also ein innerhalb der EU geschlossenes politisches Projekt, das durch einen relativ kohärenten gesellschaftlichen Block getragen wird. Liberalisierungsfreundliche Akteure genießen weitgehende Hegemonie. Schlugen sich zu Anfang der Kooperation mit den AKP-Staaten einzelstaatliche Interessen – besonders die der ehemaligen Kolonialmächte – noch erkennbar in der Assoziierungspolitik nieder, scheinen im Kontext des neuen europäischen Außenhandelskomplexes aller Gegenwind, der der Kommission aktuell entgegenschlägt, all die vertikalen und horizontalen Kohärenzprobleme⁴⁵ innerhalb der europäischen Entwicklungspolitik nur ein laues Lüftchen zu sein, das die Unterhändler umso beschwingter dem hitzigen Verhandlungsklima entgegenblicken lässt und einer hegemonialen Böe unterliegt.

⁴³ Innerhalb der EU hat die Landwirtschaft ohnehin eine prominente Stellung: Über vierzig Prozent der Haushaltsmittel wird für den Agrarsektor aufgewendet (vgl. Europäische Kommission 2010: 18).

⁴⁴ Die Gemeinsame Agrarpolitik wird z.B. dahin reformiert, dass Subventionen von der Produktion entbunden und dadurch Marktinterventionen zugunsten eines reinen Sicherheitsnetzes aufgegeben werden sollen (vgl. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm) vollzogen werden sollen. Außerdem sinken die Agrarausgaben der EU (vgl. Europäische Kommission 2010).

⁴⁵ Die Afrikapolitik der Union ist nicht homogen: Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Wirtschaftspolitik fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kommission, die politischen Beziehungen im engeren Sinne regelt der Rat über GASP/ESVP. Zwar wird die EZ mit den AKP-Staaten – anders als die mit anderen Regionen – aus dem EEF finanziert und auf Grundlage von Verträgen geregelt, die ausschließlich von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen, aber die Kommission bleibt für die Verhandlungen und die Durchführung verantwortlich. (vgl. Schukraft 2007: 128f.)

4. Subaltern oder affirmativ? Die Stellung der AKP-Gruppe

Wenn einerseits innerhalb der EU die Forcierung bilateraler Freihandelsabkommen relativ unumstritten ist und mithin das Global-Europe- bzw. EPA-Projekt als hegemonial gelten kann, bleibt andererseits immer noch die Frage, ob es innerhalb der AKP-Gruppe ein Pendant zum handelspolitischen Block innerhalb der EU gibt, das deren Handelspolitik entsprechend affirmiert. Wie nehmen die AKP-Partner das Vorhaben auf? Kann es sein Hegemoniepotenzial entfalten oder zerbricht es am Widerstand aus Afrika?

Die Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen weckten zumindest letztere Befürchtung bzw. Hoffnung: Um bis Ende 2007 die wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit zu konkretisieren, verhandelten EU und AKP-Staaten in zwei Phasen. In einem ersten Schritt wurden mit allen Vertretern ab September 2002 ein Jahr lang Themen sondiert, die von Interesse für alle Beteiligten waren, um anschließend auf regionaler Ebene Detailfragen zu klären. Der EU jedoch widerstrebte es, Fragen von gemeinsamem Interesse auf übergreifender AKP-Ebene zu besprechen. Sie wollte so schnell wie möglich zur regionalen Verhandlungsphase übergehen. Die AKP-Länder hingegen wollten sich zunächst auf ein übergreifendes Rahmenabkommen einigen, um die Entwicklungsverträglichkeit der EPAs abzusichern. Sie befürchteten, dass die EU als erstes Verträge mit den schwächsten Regionalorganisationen abschließen wolle, um diese als Druckmittel bei anderen Gruppen zu verwenden. Die Weigerung der EU, eine rechtsverbindliche Grundlage zu schaffen, ließ auf der AKP-Handelsministerkonferenz im März 2003 einige Minister den Zweck weiterer regionaler Verhandlungen hinterfragen. Das Abschlusspapier der ersten Verhandlungsphase vom 2. Oktober 2003 war zwar nicht bindend, aber die AKP-Gruppe konnte durchsetzen, dass die gemeinsamen Gespräche während der zweiten Phase weitergeführt wurden (vgl. Agritrade 2004).

Einigkeit bestand nach der ersten Phase lediglich darin, dass lokale Gegebenheiten Einfluss auf die Ausgestaltung der EPAs haben, regionale Kooperation gefördert und die Richtwerte des Cotonou-Abkommens zu Grunde gelegt werden sollten (vgl. ebd.). Dass die EPAs kein normales Freihandelsabkommen, sondern ein Entwicklungsinstrument sein sollten, war seit dem EU-„Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ von 1996 von allen Parteien wiederholt betont worden (vgl. Europäische Kommission 1996; ICTSD/APRODEV 2005: 5).

Differenzen existierten bezüglich der Frage, ob zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden müssten und ob eine Reform der WTO-Vorgaben nötig sei, um die nötige Flexibilität zu gewährleisten. Außerdem war neben der regionalen Konfiguration für die zweite Phase der Verhandlungen noch weiteres unklar: Wo würde verhandelt? Wie sind ‚sensible Produkte‘ definiert, die von der Liberalisierung ausgenommen werden könnten? Wie lange sind die Übergangsfristen? Welche Auswirkungen hat die Reziprozität der Marköffnung und die GAP auf die Haushalte und Einkommen (vgl. Agritrade 2004)?

Zwar waren die Absichten der AKP-Staaten und der EU grundsätzlich kongruent – Armutsreduzierung, nachhaltige Entwicklung und schrittweise Integration in die Weltwirtschaft – aber die EU wählte einen anderen Fokus als die AKP-Gruppe und sah die Weltwirtschaft als treibendes Instrument, während letztere vorerst die finanzielle Absicherung von Reformen erreichen und ein fünfjähriges Moratorium einrichten wollte (vgl. Meyn 2007: 18). ‚Entwicklungsförderlich‘ waren für die EU bereits die asymmetrische Marköffnung und Regelungen in den handelsverwandten Bereichen; für die AKP-Länder waren v.a. Mittel für die Infrastruktur wichtig. Während Europa umfangreiche Verträge aushandeln wollte, die noch über die im Cotonou-Abkommen festgehaltenen Gebiete hinausgehen und Wettbewerbspolitik, geistige Eigentumsrechte, Standardisierung und Zertifizierung, SPS, Handel und Umwelt, Arbeitsstandards, Konsumpolitik und öffentliches Beschaffungswesen und Datensammlung einbeziehen, wollten die AKP-Länder nur einige der Themen behandeln. Sie betonten stets Armutsbekämpfung und nachhaltiges Wachstum. Über diesen Stein stolperten die Verhandlungen: „This difference of emphasis is commonly glossed over but it is in fact fundamental to many of the unresolved issues in the ACP-EU negotiations“ (Agritrade 2004).

Im Verhandlungsprozess zeigte sich sodann, dass die EU Entwicklung vor allem durch Handelspolitik und Investitionsschutz erreichen wollte, während die AKP-Staaten im gesamten Abkommen eine Entwicklungsdimension verankern und zusätzliche finanzielle Anpassungshilfe festschreiben wollten. „Allenthalben macht sich die alte Fixierung auf das Geld, welche die EU-AKP-Beziehungen so lange geprägt hat, wieder breit.“ (Qualmann 2007b: 16) Die EU-Kommission verweigerte sich jedoch dem diesbezüglichen Dialog mit dem Argument, sie habe kein Mandat für Verhandlungen über Entwicklungsfinanzierung und die Abkommen beträfen nur Handel und verwandte Themen. Überdies laufe die Finanzhilfe über den Europäischen Entwicklungsfonds (vgl. AKP-Staaten/Europäische Kommission 2003: 7).

Trotz aller Uneinigkeiten nahm die Europäische Kommission ab Oktober 2003 die Verhandlungen mit den Regionalgruppen CEMAC, ECOWAS, ESA und SADC auf. Je näher jedoch die Frist im

Dezember 2007 rückte, desto mehr Widerstände und Konflikte bauten sich auf. Besonders in letzten Monaten waren die Verhandlungen sehr angespannt: „Some good relationships [...] have been strained.“ (Mandelson 2008) Der AKP-Ministerrat fühlte sich enorm unter Druck gesetzt und warf der Europäischen Kommission Doppelzüngigkeit vor: „Ministers observed that European Union’s mercantilist interests have taken precedence over the ACP’s developmental and regional integration interests.“ (AKP-Ministerrat 2007: 1) Auch die Afrikanische Union sah sich zu Kritik am Verhandlungsstil der EU veranlasst:

„the process leading to the conclusion of Interim Economic Partnership Agreements did not build on what was negotiated earlier and [...] political and economic pressures are being exerted by the European Commission on African countries to initial Economic Partnership Agreements“ (Afrikanische Union 2008: 35)

EU-Handelskommissar Peter Mandelson soll sich teilweise respektlos verhalten haben, AKP-Delegationen sollen teilweise gedemütigt und erniedrigt worden sein (vgl. Primack 2007/08: 4).

„Ganz offensichtlich haben die Unterhändler der Europäischen Kommission von Anfang an die EPA wie einfache Freihandelsverträge behandelt – und auf Marktöffnung gesetzt und eben nicht auf Entwicklung.“ (Kinnock 2008)

Die mangelhafte Klärung der entwicklungspolitischen Dimension der EPAs im Vorfeld brachte den Zeitplan der Verhandlungen schließlich durcheinander. Die Europäische Kommission stimmte deshalb Anfang 2007 auch Entwicklungskapiteln in den EPAs zu – verbindliche Zusagen, von denen sich die AKP-Staaten Planbarkeit erhoffen, fehlen dennoch bisher in den Vertragstexten (vgl. ODI/ECDPM 2008: 71f.) – und schwenkte auf einen zweistufigen Ansatz um, der vom Europäischen Rat am 20. November 2007 im Rahmen von Ratsschlussfolgerungen zu den EPA-Verhandlungen gebilligt wurde. Danach wurden bis Jahresende Interimsabkommen verhandelt, die sich auf den Warenhandel beschränken, aber weitere Verhandlungen für andere handelsbezogene Bereiche vorsehen.

Die AKP-Verhandlungsgruppen gewannen also – nicht zuletzt wegen massiver gesellschaftlicher Proteste⁴⁶ im AKP-Gebiet, aber auch in Europa – mit der Zeit Spielräume und nahmen Einfluss auf die Verhandlungsagenden und boten damit Widerstand gegen das EU-Projekt. Jedoch ist mittlerweile kaum mehr die Frage, ob die AKP-Staaten ein EPA unterzeichnen, sondern nur noch, wann sie dies tun und in welcher Form – ein Warenabkommen oder darüber hinausgehende WTO-plus-

⁴⁶ Ein Schwerpunkt der Proteste liegt in Kenia (vgl. <http://epawatch.eu/2009/09/23/public-protest-in-kenya-on-stop-epas-day/#more-85>, [20.05.2010]).

Regelungen. Dem relativ kohärenten europäischen Block konnte kein gegenhegemonialer auf AKP-Seite entgegengestellt werden. Zwar ergaben sich auf afrikanisch-karibisch-pazifischer Seite relativ neuartige, starke Vernetzungen zivilgesellschaftlicher Gruppen; auf staatlicher Ebene aber bot sich das Bild eines fragmentierten, durch wechselnde Verhandlungsgruppen und sich überschneidende Mehrfachmitgliedschaften gelähmten ‚noodle-bowls‘ (vgl. Qualmann 2007a).

Weil auch innerhalb einzelner AKP-Gruppen Schwierigkeiten bei der Einigung auf gemeinsame Standpunkte auftauchten, entschied die EU, auch Abkommen mit Subgruppen oder einzelnen Ländern abzuschließen (vgl. Schmieg 2007: 23f.). Sie schwenkte von multi- zu bilateralen Verhandlungen um, wenn sich keine Einigung abzuzeichnen drohte, führte also Parallelverhandlungen (vgl. Ulmer 2007/08). Am 13. Dezember 2007 verabschiedeten die EU-Außenminister eine Übergangsregelung, die die Kommission zu weiteren Verhandlungen mandatierte.⁴⁷

Angesichts der Zeitknappheit gab die EU im Oktober 2007 auch bekannt, im Rahmen ihres ‚Aid-for-Trade‘-Programms die finanzielle Unterstützung ab 2010 um zwei Milliarden Euro zu erhöhen – „in the range of 50% of that increase will be available for the needs prioritised by the ACP countries, including those related to EPAs.“ (Europäischer Rat 2008: 3).

„Der zeitlich günstige Moment wurde so genutzt, um ein Signal an die Verhandlungsführer zu senden: Führt ihr die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss, soll es an der Unterstützung bei der Umsetzung nicht fehlen.“ (Qualmann 2007b: 16)

Aufgrund des „Faktum[s] Situationsvielfalt“ will die EU die Abkommen „bedarfsgerechter“ (Europäische Kommission 1996: 50) gestalten, sieht also asymmetrische Marktöffnung und lange Übergangsfristen vor. Alle im WTO-Recht bestehenden Flexibilitäten sollen genutzt werden (vgl. Art. 39 III, 34 IV, 35 III, 41 II Cotonou). Das heißt, dass einige Produkte ausgeschlossen und die erforderlichen ca. 90% des Handels, die liberalisiert werden müssten, auf 80% seitens der AKP-Staaten bzw. 100% seitens der EU aufgeteilt werden könnten. Für die AKP-Länder könnte das z.B. heißen, 20% der Produktlinien von der Liberalisierung auszunehmen, die für die Ernährungssicherung besonders relevant sind. Außerdem soll eine „ausreichende Übergangszeit“ (Art. 37 VII) zur vollständigen Marktöffnung gewährt werden – auch nach Inkrafttreten der neuen Handelsregelung. Heidemarie Wieczorek-Zeul sprach als damalige ‚Verhandlungsleiterin Handel‘ von bis zu zwölf Jahren (vgl. Wieczorek-Zeul 2002: 11). Nach Ex-Handelskommissar Peter Mandelson sind in Ausnahme-

⁴⁷ Dabei lagen den Ministern viele Vertragstexte nur unvollständig oder gar nicht vor; die Kommission hält sie auch vor der Öffentlichkeit verschlossen (vgl. Gnago 2008: 51).

fällen bis zu 25 Jahre möglich (vgl. Schmieg/Scharf 2007: 5). Die Liberalisierungsphasen sollen v.a. für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnen- und Inselstaaten abgestuft werden können, selbst innerhalb der gleichen Vertragsgruppe (vgl. Art. 2, 29, 32, 35, 27, 56, 68, 84, 85). Auch die Öffnung der Dienstleistungsmärkte fordert Artikel 41 IV erst, „nachdem die AKP-Staaten einige Erfahrungen bei der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel im Rahmen des multilateralen Dienstleistungsabkommens (GATS) gesammelt haben“. Es wird also zwischen den verschiedenen Entwicklungsstufen der Vertragspartner zu differenzieren versucht.

Zieht man diese Entwicklungen in Betracht, ergibt sich ein sehr viel differenzierteres Bild vom hegemonialen Charakter des EPA-Vorhabens: Die Europäer passt ihr Projekt teilweise den Gegebenheiten an und die AKP-Gruppe zeigt sich allmählich bereit, entgegen anfänglich heftig geäußerter Bedenken doch die Abkommen zu unterzeichnen. Aber gibt die EU damit ihren Hegemonie-Anspruch auf? Einerseits zollen damit beide Parteien globalen Machtbeziehungen Tribut, die seit langem die Anpassung der ehemals privilegierten Zusammenarbeit an WTO-Kriterien und das Ende einer Sonderbehandlung bestimmter regional abgegrenzter Entwicklungsländer erfordern. Andererseits sind die Handlungen der afrikanischen Staaten aus ihren Gesellschaftsstrukturen heraus erklärbar, die bestimmte AkteurInnen und Interessen gegenüber anderen privilegieren – in diesem Fall gegenüber denjenigen, die den Freihandel mit der EU skeptisch sehen.

„Geben wir dem Kind nun einen Namen. Die angemessenste Bezeichnung für jene Gesamtheit von Akteuren in Herrschafts- und Ausbeutungschancen verleihenden Positionen scheint mir Antonio Gramscis Konzept eines ‚Blocks an der Macht‘ zu liefern. Konkret auf Afrika bezogen geht es demnach darum, zu untersuchen, wie es die verschiedenen herrschenden (d.h. ein gesellschaftliches Mehrprodukt aneignenden) Klassen und die diesen angehörenden Fraktionen, Schichten und sonstigen Untereinheiten anstellen, ein ‚kompromisshaftes Gleichgewicht‘ sowohl untereinander als auch mit den beherrschten Klassen als auch mit den herrschenden Mächten in den westlichen Metropolen herzustellen und darüber hinaus einen Legitimitätsglauben zur Rechtfertigung ihrer Herrschaft zu etablieren.“ (Hauck 2004)

4.1. Sozialstrukturen

Um also nachvollziehen zu können, wie die EU-AKP-Zusammenarbeit nun doch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen gebärt, lohnt sich ein Blick auf die afrikanischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe: Diese sind natürlich unterschiedlich ausgeprägt, aber Hauck (vgl. 2001: 249f.) identifiziert nichtsdestotrotz einen postkolonialen historischen Block. Die fehlende Verhandlungsmacht der AKP-Staaten mit der ‚Schwäche‘ der Staaten zu erklären, ist insofern irreführend, als dadurch der Unterschied zwischen Regulations- und Akkumulationssicherungsmacht kaschiert wird. Letztere ist

in den meisten afrikanischen Staaten sehr stark ausgeprägt: „Die Akkumulation im Block an der Macht funktioniert prächtig – trotz der geringen Regulationssicherungsmacht des Staatsapparats.“ (Hauck 2004) Und diese Akkumulationsmacht wird auch gewaltsam verteidigt.⁴⁸ ‚Schwach‘ sind die Staaten also höchstens hinsichtlich ihrer Regulationsmacht – ein Muster, das sich durch die Gesellschaften zieht, die informelle Netzwerke zwischen machthabenden Patrons und ihrer Klientel sind:

„the dichotomy between state and civil society, which is substantially taken for granted in most current interpretations of African politics, does not reflect the reality on the continent. [...] Instead, what we observe in Black Africa is the constant interpenetration, or straddling, of the one by the other.“ (Chabal/Daloz 1999: 17)

Eliten werden durch die Befriedigung meist finanzieller Erwartungen ihrer Klientel legitimiert und bilden dadurch eine redistributive Orientierung aus. Sind die Renten unsicher, droht Instabilität (vgl. Künzler 2004: 98f.).

Die marginale Stellung Afrikas in der Weltwirtschaft⁴⁹ kann also weniger mit dem Konzept der ‚failed states‘ oder moralischem Versagen der afrikanischen Staatsklasse erklärt werden, sondern eher mit der neopatrimonialen⁵⁰ Gesellschaftsstruktur, die „offenbar keine gesellschaftliche Kraft [hervorbringt, die] sie [die Staatsklasse] daran hindert, ihre ‚Politik des Bauches‘ ungeniert bis zum finanziellen Bankrott des Staates fortzusetzen.“ (Tetzlaff 1997: 140)

In diesem Umfeld übernehmen oft nicht-staatliche Akteure Aufgaben, die in der bürgerlich-kapitalistischen Moderne staatlicher Hoheit zugeordnet sind, (z.B. Zollkontrollen und Überwachung

⁴⁸ Man denke z.B. im Falle Nigerias an die Gewalt gegen die Ogoni-Bewegung im Nigerdelta, die Hinrichtung Ken Saro Wiwas, die Wahlergebnisannulierung von 1993 oder ähnliche Vorkommnisse in anderen Staaten. In Äquatorialguinea reichte Diktator Nguema schon die Einreichung einer Petition, um rund hundert Unterzeichner zu verhaften oder hinzurichten. Auch im Kongo, im Sudan, in Kenia etc. gibt es regelmäßig Aktionen der Staatsapparate, die vor allem der Ressourcensicherung dienen. Es existier(t)en von „Gefährdungen unbehelligte Regimes von jahrzehntelang unangefochten (und häufig diktatorisch) herrschenden Patriarchen wie Houphouet-Boigny (Elfenbeinküste), Bongo (Gabun), Banda (Malawi), Kaunda (Sambia), Eyadema (Togo), Habyarimana (Ruanda), Senghor/Diouf (Senegal), Nyerere (Tansania), Kenyatta/Moi (Kenia), Ahidjo/Biya (Kamerun), an deren Akkumulationssicherungsmacht keinerlei Zweifel bestehen können“ (Hauck 2004).

⁴⁹ Dazu ausführlich: Spieker, Christoph (2008): *Die handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Staaten - von den Lomé-Abkommen zu den EPAs*, Marburg: unveröffentlichte Diplomarbeit.

⁵⁰ ‚Neo‘-patrimonial u.a. deshalb, weil moderne Elemente das Konzept der über den Haushalt hinausgewachsenen patriarchalen Herrschaft, das auf Max Weber zurück geht, ergänzen und z.B. die Stellung eines Patrons in der Regel nicht vererbt wird (vgl. Künzler 2004: 98ff.).

der Seegrenzen); viele kontinentweit agierende Sicherheitsfirmen haben enge Bindungen an Großmächte.⁵¹ Sie stehen allerdings nicht (nur) in Konkurrenz-, sondern auch in Kooperationsbeziehungen zu den Staatsapparaten (vgl. Hauck 2004).

Die Ursache für die Verquickung zwischen Politik und Ökonomie sieht Hauck (vgl. 2004) in der Nachfragestruktur: Die kaufkräftige Nachfrage konzentriert sich vor allem auf kapitalintensive Güter, deren Produktion fest in der Hand ausländischer Konzerne liegt. „Mit ihnen in Konkurrenz zu treten wäre für das einheimische Kapital selbstmörderisch; der einzig nennenswerte private Markt bleibt ihm daher verschlossen.“ So werden komplementäre Beziehungen zwischen städtischem und ländlichem Sektor verringert, Entwicklungsanreize vom modernen auf den traditionellen Sektor unterbunden – und im Ergebnis der Strukturmangel verschärft (vgl. Arrighi 1977: 250f.). Der Staat ist durch Rohstoff- und Entwicklungshilfegelder der größte Nachfrager. „Dieser staatliche Geldreichtum wurde jedoch schon früher nirgendwo zur Gänze und selten zum größten Teil in staatliche Produktionsanlagen gesteckt; seit den Privatisierungsprogrammen des IWF geschieht dies schon gar nicht mehr.“ (Hauck 2004) Unternehmer sind also von staatlichen Vergabeentscheidungen abhängig.

„Die Konsequenz ist, dass der interne ökonomische Konkurrenzkampf der Bourgeoisie in erster Linie als Kampf um den Zugang zu politischer Entscheidungsmacht des Staatsapparats geführt wird - und nicht über Effektivierung der Produktion mittels Investition. Auch deshalb verschwimmen die Grenzen zwischen Ökonomie und Politik. Weder über die private noch über die staatliche Nachfrage konnte sich die Bourgeoisie ein eigenes Akkumulationsfeld erobern, auf dem sie mit ihren ureigensten Mitteln in die Konkurrenz mit ihresgleichen eintreten konnte.“ (ebd.)

Politische Einflussnahme bleibt also noch vor der Effektivierung der Produktion das wichtigste Instrument zur Akkumulation. Wer dazu keinen Zugang hat, muss sich unterordnen. Das Interesse der Hegemonen in den afrikanischen Gesellschaften „an der Etablierung des Marktes als eines gewaltfreien Raumes ist also gering“ (ebd.). Politische und bürokratische Entscheidungsträger sind noch vor traditionellen Herrschern, Parteibossen, Parasouveränen, Investoren und industrieller Bourgeoisie, die über lediglich ökonomische Mittel zur Effektivierung der Produktion verfügt, maßgeblich für Allokation und Distribution (vgl. ebd.). Auch die afrikanischen Industrieverbände verhielten sich bezeichnenderweise zurückhaltend, als es darum ging, die EPAs zu verhandeln. Die Gründung des Business Trade Forum EU-Southern Africa (BTFES) etwa, das auf SADC-Seite Unternehmensinteressen einbringen sollte, wurde eindeutig auf Initiative der EUK, BusinessEuropes und des Eu-

⁵¹ Executive Outcomes und Sandline zu Großbritannien (und Südafrika), MPRI und Wackenhut zu den Vereinigten Staaten, Africa Security und Secrets zu Frankreich (vgl. Hibou 1999).

ropean Services Forums ins Leben gerufen. Der zuständige Verhandlungsführer der GD Handel, Ivano Casella, entlarvte sich durch seinen Mailverkehr mit dem damals in Botswana sitzenden Berater Nick Charalambides:

„This is a lobbying process; it means that there is no legal obligation for negotiators to take agreed and representative joint business positions on board, but the better they are formulated and targeted the greater the incentive for politicians and bureaucrats to integrate them. It is (almost) a full time job! Believe me and it is not easy... but they have to learn it. It has worked in Mercosur (where negotiators effectively took on board some of the MEBF specific requests on trade facilitation and investment), so no reason it shouldn't work here.“ (Corporate Europe Observatory 2009: 1f.)

Auch BusinessEurope zeigte Initiative: „We need to find an African business association to take on the responsibility on the other side. I would recommend either the panafrican employers or the African roundtable. Just call them and tell them they have to do it“ (Adrian van den Hoven an GD Handel, zit. ebd.: 2). Die Europäische Kommission hat also aktiv an einem Unternehmensstandpunkt gearbeitet, der ihre eigene EPA-Agenda legitimieren helfen sollte.

Das lässt den Schluss zu, dass vor allem die Staatsklassen derjenigen Länder, die stark auf vergünstigte Exporte Richtung Europa angewiesen sind – z.B. Kenia oder Kamerun – dem Freihandelsprojekt der EU affirmativ gegenüberstehen. Widerstände, die es gegen den Abschluss der EPAs auf zivilgesellschaftlicher Seite gibt, werden nur insoweit propagiert, wie es der eigenen Stellung im neopatrimonialen Gesellschaftsgefüge entgegenkommt. Droh- und Verweigerungspotential, das die Staatsklasse vor eine fundamentale Herausforderung gestellt hätte, konnten die Proteste nicht generieren. Privatwirtschaftliches Kapital trat nicht von sich aus aktiv affirmativ auf. Und da es nun „im Kern [...] bei neopatrimonialen Systemen darum [geht], wie der Kuchen zu verteilen ist“ (Künzler 2004: 99), er aber anderswo gebacken werden muss, überrascht es nicht, dass denjenigen, die auf zu verteilenden Mittel angewiesen sind, die möglichen Akkumulationschancen – vor allem im Agrarbereich – einer europäisch-afrikanischen Freihandelszone attraktiv erscheinen.

„Das Potential der Staatsklassen für die Akquirierung von (neuen) Renteneinkommen – unter tatkräftiger Mithilfe des Westens – sollte [...] nicht unterschätzt werden. Es ist zu befürchten, dass die Elefanten weiterhin tanzen werden und das Gras weiterhin leiden wird.“ (ebd.: 302)

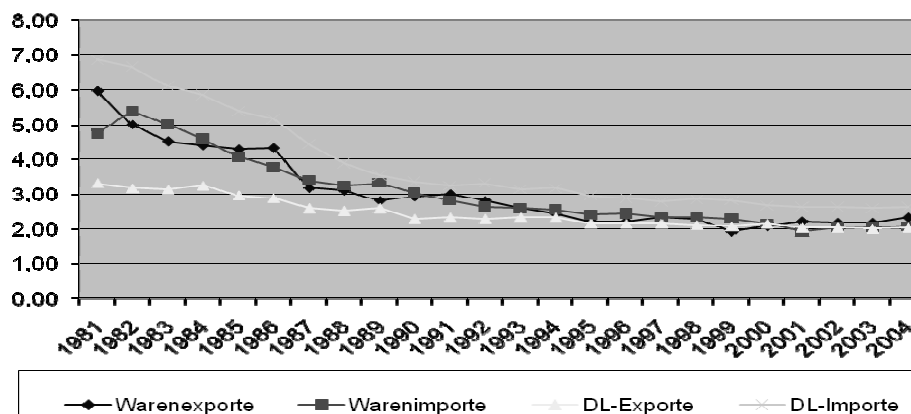
Einige Elefanten wiederum sind nicht auf präferenziellen Zugang zum europäischen Markt angewiesen, weil sie hauptsächlich Öl exportieren und dessen Absatz als sicher einschätzen, so z.B. Nigeria, Angola und Gabun.

4.2. Afrika im Weltmarkt

Die zu erwartenden Einnahmeverluste durch den Wegfall von Zöllen sind allerdings immens. Afrikanische Staaten sind in großem Stil auf Zolleinnahmen angewiesen: Sie machen in der afrikanischen AKP-Region 30,5% der Staatshaushalte aus – in der OECD zum Vergleich nur 0,8% (vgl. Meyer, St. 2006: 70). Der Anteil der Zolleinkünfte an den Staatseinnahmen liegt in einigen Ländern, z.B. in Sambia, unter zehn Prozent, auf den Seychellen, in Lesotho und Swasiland aber beträgt er über 40% (vgl. Mair 2002: 17). Bei 80%-iger Liberalisierung würden mehr als drei Viertel der AKP-Staaten 40% ihrer Zolleinkünfte aus der EU verlieren, ein Drittel sogar mehr als 60%. Die Einkommensausfälle betrügen dann insgesamt 1,516 Mrd. € (vgl. Ogambi 2007: 21).

Wird also das Potenzial der Erschließung neuer Akquirierungsmöglichkeiten mittels Freihandel durch die damit einhergehenden Ausfälle relativiert, scheint die Bereitschaft der Regierungen, EPAs zu unterzeichnen, zuvorderst aus der starken Weltmarktabhängigkeit zu resultieren. Afrikas Anteil am Welthandel ist zwar verschwindend gering: Im Exportsektor schwand er von 1981 bis 2004 von 5,96% auf 2,33% und im Importsektor von 4,74% auf 2,07% (vgl. Khandelwal 2004: 6) – einen ähnlichen Verfall erlebte Afrikas Dienstleistungshandel (siehe Abbildung 2).⁵²

Abbildung 2: Anteile Gesamt-Afrikas am weltweiten Waren- und Dienstleistungshandel (in Prozent) (eigene Zusammenstellung nach Daten aus Khandelwal 2004: 6)

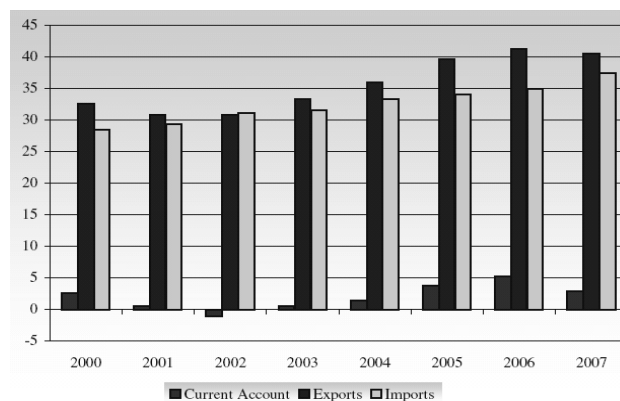


Der insgesamt niedrige Anteil am Welthandel täuscht jedoch, da die Außenhandelsquote der afrikanischen Staaten sehr hoch ist. Die Tendenz des Welthandelwachstums um 320% von 1975 bis

⁵² Lediglich am Handel einiger weniger Rohstoffe hält Afrika bedeutende Weltanteile, z.B. an Platin 89% und an Diamanten 60%. Auch unter den Ölhändlern gewinnt Afrika an Relevanz. Schätzungen ergaben, dass 2010 jedes fünfte weltweit geförderte Fass aus dem Golf von Guinea kommt (vgl. Rocha 2006: 24).

2000 fand auch in Afrika ihren – wenn auch geringen – Niederschlag (vgl. Nuscheler 2004: 311). Die Aus- und Einfuhren im Warenaus- und Einfuhrsektor, um den es in der bisherigen Zusammenarbeit der EU mit Afrika ging, stiegen in den letzten Jahren (siehe Abbildung 3). Das zeigt, dass Handel für die afrikanischen Staaten wichtig ist, belegt aber auch, dass der „Reichtum der Nationen [...] keineswegs mit ihrer möglichst umfangreichen Integration in den Weltmarkt einher[geht].“ (Berthelot 2007: 102)

Abbildung 3: Exporte und Importe Gesamt-Afrikas (in % des BIP) (ADB 2008b: 65)



Für die AKP-Staaten ist der Austausch v.a. mit Europa immens bedeutsam. 40% der AKP-Exporte im Wert von 59 Mrd. € gehen nach Europa, während nur drei Prozent der EU-Exporte bzw. 55,6 Mrd. € die AKP-Staaten als Ziel haben. Die weitaus größten AKP-Lieferstaaten sind Südafrika mit einem Volumen von 18,5 Mrd. € und Nigeria mit 10,6 Mrd. €. Kamerun (2,7 Mrd. €), Côte d'Ivoire (2,5 Mrd. €) und Angola (2,2 Mrd. €) folgen. Südafrika und Nigeria sind mit 19,8 bzw. 7 Mrd. € auch die größten Abnehmer innerhalb der AKP-Gruppe – gefolgt von Angola (3 Mrd. €), Kuba (1,7 Mrd. €) und Ghana (1,4 Mrd. €) (vgl. Misser u.a. 2007).

Das koloniale Extraktionsmuster hat sich dabei bis heute nicht wesentlich geändert: Landwirtschaftliche und mineralische Rohstoffe dominieren den Export, Nahrungsmittel und Investitionsgüter werden importiert. Die verarbeitende Industrie verzeichnet kaum Exportzuwächse. Die meisten Länder bleiben abhängig von ein oder zwei Exportprodukten, weshalb zwei Drittel der Erwerbstätigen Afrikas von der Agrarwirtschaft leben (vgl. Berthelot 2007: 102). Die Produktpalette, die aus den AKP-Ländern in die EU geliefert wird, besteht zu 14,4% aus Erdöl und dessen Erzeugnissen, zu 12,6% aus Mineralien und Metallen, zu 3,1% aus Kaffee, Tee, Kakao und Gewürzen, zu 3% aus Gas und zu 2,7% aus Kohle (vgl. Misser u.a. 2007). Wendet man den Blick auf einzelne Länder, fallen die Zahlen noch deutlicher aus. Der Anteil des Erdöls an den Exporten Äquatorial-Guineas, Angolas, Gabuns, des Kongo und Nigerias liegt zwischen 77 und 92%. Botsuana exportiert zu 82%

Diamanten, Ruanda und Burundi zu 80% Kaffee und Guinea-Bissau zu 97% Cashewnüsse (vgl. Jakobeit 2004: 83; BMZ 2007: 5; Grimm 2003: 92). Der Außenhandel Afrikas besteht nur zu drei Prozent aus Fertigwaren, ist also vorwiegend ressourcenbasiert.

Schon 1975 war die EG zu 100% von Chrom-, Wolfram-, Kautschuk-, Phosphat-, zu 99% von Mangan- und Zinn-, zu 70% von Blei- und zu 60% von Bauxit- und Zinkimporten abhängig (vgl. Friedrich u. a. 1980: 23). Heute ist die EU auch deshalb so wichtig als Abnehmer für die AKP-Länder, weil sie der weltgrößte Importeur für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern und LDCs ist. Insgesamt importiert sie mehr als die USA, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland zusammen. Entsprechend nimmt sie 85% der afrikanischen Agrarexporte ab. Afrika exportiert damit zehnmal mehr Agrargüter in die EU als in die USA (vgl. Deckwirth u.a. 2005: 6f.). Der Anteil landwirtschaftlicher Güter an den EU-Importen aus den AKP-Staaten beträgt damit fast ein Viertel. Den größten Teil bilden Energiegüter wie Öl und Gas. Insgesamt machen damit unverarbeitete Primärgüter über drei Viertel der Exporte der AKP-Gruppe in die EU aus. Nur zu 15,9% finden verarbeitete Güter auf den europäischen Markt. Während die Primärprodukte in Europa hinsichtlich ihres Handelsvolumens kaum ins Gewicht fallen – sie machen nur 5,94% der Gesamtimporte der EU aus –, sind sie für die AKP-Länder existenziell.

Tabelle 2: EU-Importe aus den AKP-Staaten (in Mio. €) (Eurostat 2008)

Produktgruppe	2003	%	2005	%	2007	%	Anteil an EU-Gesamtimporten
Insgesamt	29.915	####	37.111	####	40.201	100,0	2,82
Primärprodukte	21.230	71,0	26.217	70,6	30.626	76,2	5,94
<i>davon:</i>							
Agrargüter	10.789	36,1	10.215	27,5	9.567	23,8	10,20
Energiegüter	8.460	28,3	13.282	35,8	16.904	42,0	5,10
verarbeitete Produkte	7.977	26,7	10.622	28,6	6.376	15,9	0,92
<i>davon:</i>							
Maschinen	324	1,1	367	1,0	215	0,5	0,12
Transportgerät	2.838	9,5	4.175	11,2	1.533	3,8	1,71
<i>davon:</i>							
Automobil-Produkte	25	0,1	17	0,0	14	0,0	0,03

Chemikalien	441	1,5	395	1,1	705	1,8	0,62
Textilien	875	2,9	746	2,0	847	2,1	1,07

Umgekehrt ist der Dienstleistungsmarkt für die EU entscheidend. Er macht 75% ihres BIP aus – mit Primärgütern, z.B. aus der Landwirtschaft, werden hingegen nur noch weniger als zwei Prozent erwirtschaftet (vgl. Berthelot 2007: 102).

Tabelle 3: EU-Exporte in die AKP-Staaten (in Mio. €) (Eurostat 2008)

Produktgruppe	2003	%	2005	%	2007	%	Anteil an EU-Gesamt- exporten
Insgesamt	27.745	####	30.894	####	39.804	100,0	3,21
Primärprodukte	5.657	20,4	6.612	21,4	9.648	24,2	5,58
davon:							
Agrargüter	4.204	15,2	3.888	12,6	4.612	11,6	6,35
Energiegüter	998	3,6	2.216	7,2	4.413	11,1	7,08
verarbeitete Produkte	21.670	78,1	23.635	76,5	24.862	62,5	2,80
davon:							
Maschinen	6.591	23,8	8.454	27,4	8.125	20,4	3,08
Transportgerät	6.630	23,9	6.054	19,6	6.346	15,9	3,83
davon:							
Automobil-Produkte	2.048	7,4	2.055	6,7	2.419	6,1	2,32
Chemikalien	3.125	11,3	3.418	11,1	3.746	9,4	1,98
Textilien	591	2,1	512	1,7	589	1,5	1,75

Länder, die von einem oder wenigen Exportprodukten abhängig sind und dazu noch einen nur geringen Anteil an der Weltproduktion haben, besitzen kaum Einfluss auf dem Markt. Oft können einige wenige Unternehmen in den wichtigen Wirtschaftsbereichen großen Einfluss auf die Politik nehmen, so v. a. US-amerikanische und europäische im Erdölsektor – z.B. Chevron und Texaco in Angola, Shell in Nigeria, Elf-Aquitaine in Guinea und dem Kongo, der den Spitznamen „Republique Elf“ erhielt (vgl. Grimm 2003: 93). Zwar können sich Produzenten zu einem Kartell zusammen-

schließen, wie es z.B. die Erdöl fördernden Staaten 1960 in der OPEC⁵³ taten, „das konsequente Festhalten an einem Rohstoffkartell als Emanzipationsstrategie kann [aber] einen genau gegenteiligen Effekt zeitigen, daß die Rohstoffländer von Industrieländern immer abhängiger werden“ (Friedrich u. a. 1980: 9).

Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach afrikanischen Gütern niedrig ist, die Nachfrage sich also nicht nennenswert und unbegrenzt zu steigern pflegt, kann ein Preisverfall nicht durch erhöhte Produktion ausgeglichen werden. Noch dazu ist die Preiselastizität der Nachfrage nach Importen niedrig, d.h., dass Importe auch bei Preiserhöhungen nicht zurückgeschraubt werden können, weil sie für Produktionsprozesse erforderlich sind (vgl. Kappel 1998: 93). „Die rohstoffexportierenden Länder sind doppelt geschlagen: Sie müssen billige Rohstoffe abgeben und dafür zunehmend teurere Importwaren einkaufen.“ (Siepelmeyer 1991: 56) Rohstoffexporteure kann ein Terms-of-Trade-Schock, also ein ungünstiges Verhältnis des Importpreinsniveaus zum Exportpreinsniveau, empfindlich treffen. Der Preistrückgang der Exporte behindert den Import, der üblicherweise aus Maschinen und ähnlichen Vorprodukten besteht, die für die Produktion notwendig sind und üblicherweise nicht so großen Preisschwankungen unterliegen wie Rohstoffe. So kommt es zu Produktionsengpässen (vgl. Kappel 1998: 87). Die daraus resultierende Devisenknappheit verringert die Investitionsfähigkeit, was wiederum Produktivitätsfortschritte und Wachstumsimpulse einschränkt. Endogene Wirtschaftspotenziale außerhalb des Rohstoff- und Agrarsektors lassen sich kaum noch entwickeln.

Gerade hier liegt ein entscheidender Grund dafür, dass alle AKP-Staaten zumindest vorhaben, ein EPA zu unterzeichnen. Sie wollen ihre Absatzmärkte zumindest erhalten – es geht also weniger um die Hinzugewinnung neuer, sondern um die Konsolidierung alter Präferenzen. Die Alternativen – die eingangs beschriebenen Everything-but-Arms, APS+ und APS – wären ungleich unvorteilhafter. Dadurch würden einige Länder Zollerhöhungen von zehn Prozent oder mehr für 267 Produkte und insgesamt einen Präferenzmargenverlust von ungefähr sieben Prozent bzw. von bis zu 75% für Nicht-LDCs hinnehmen müssen (vgl. Bilal/Valerdi 2007: 10f., Masiwa 2001: 23). Alle Programme des APS, also auch die ‚Everything-but-Arms‘-Initiative und das ähnlich vorteilhafte APS+, sind außerdem von der EU jederzeit kündbar, also wegen ihrer Unilateralität nicht verlässlich. Lediglich

⁵³ ‚OPEC‘ bedeutet ‚Organization of Petroleum Exporting Countries‘ (Organisation Erdöl exportierender Länder). Im Lauf der Jahre kamen auch heutige AKP-Mitglieder hinzu: Nigeria (1971), Gabun (1975-1994) und Angola (2007).

einige Erdölexporteure – Nigeria, Kongo-Brazzaville, Angola und Gabun – konnten sich den Rückfall auf das Standardprogramm der EU für Entwicklungsländer leisten.

5. Die hegemoniale Kraft der EPAs

Augenscheinlich ist die anfängliche Interessenpolitik einzelner EWG-Länder einer aktiven Agenda der Union gewichen, die Entwicklungspolitik zunehmend für handels- und sicherheitspolitische Zwecke instrumentalisiert. Im Kontext des Ost-West-Konflikts⁵⁴ wurden enge Abhängigkeiten geschaffen, die seit den 1990er Jahren neu definiert werden müssen.

„Genau wie das erste Lomé-Abkommen sowohl die damalige entwicklungspolitische Diskussion [...] wie auch die damaligen Machtverhältnisse [...] widerspiegelte, so erscheint das Cotonou-Abkommen als die zeitgemäße Anpassung an die nach der Aufgabe des Entwicklungsversprechens vorherrschenden Diskurse Neoliberalismus und Good Governance und die Neue Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in der die geostrategische Relevanz der AKP-Staaten vielleicht nicht ganz auf den Nullpunkt, aber doch sehr deutlich gesunken ist“ (Ziai 2007: 234f.)

Es ist schwer, die Wirksamkeit des hegemonialen Projekts der Economic Partnership Agreements für die gesamte AKP-Gruppe zu bewerten. Bei näherer Betrachtung des AKP-Raums ergibt sich ein recht differenziertes Bild: Besonders kleine Länder wie Lesotho, Swasiland, Mauritius und die Seychellen, die sich in den 1990er Jahren bemühten, mit Exportproduktionszonen, der Lockerung von Investitionsgesetzen und der Garantie von Steuerfreiheit und freien Gewinntransfers Investoren anzulocken, haben sich anders entwickelt als der Großteil der LDCs; Ölländer wie Angola, Gabun, Kongo oder Nigeria haben andere Außenhandelsschwerpunkte als Agrarexporteure wie Botswana, Côte d'Ivoire oder Ghana oder die vornehmlich Mineralien ausführenden Guinea, Liberia, Namibia, Sambia und Togo (vgl. Kappel 1998: 89; Jakobeit 2004: 84). Der Widerstand vieler AKP-Regierungen bezog und bezieht sich auf die noch nicht sichergestellte Konsolidierung ihrer Präferenzen im europäisch-afrikanischen Austauschverhältnis. Dafür sprechen vor allem die Kämpfe um die Agrarsubventionen der EU. Wer seine erträgliche Nische in dieser Beziehung bereits gefunden hatte, war eher bereit, die Verhandlungen schnell zu einem Abschluss zu bringen. Die Weltmarkt-abhängigkeit und finanzielle Anreize waren also die entscheidenden Faktoren.

⁵⁴ Die USA wandten sich z.B. gegen die Fortführung der wechselseitigen Präferenzen von Yaoundé in Lomé; der Ost-West-Konflikt und die Rohstoffsicherung waren ausschlaggebend für die europäische ‚Großzügigkeit‘ (vgl. Ziai 2007: 284, Fußnoten 17/18).

Das lässt den Schluss zu, dass vor allem die Staatsklassen dem Freihandelsprojekt der EU affirmativ gegenüberstehen und die Widerstände, die es gegen den Abschluss der EPAs auf zivilgesellschaftlicher Seite gibt, nur insoweit weitergeben, wie es ihrer eigenen Stellung im neopatrimonialen Gesellschaftsgefüge entgegenkommt. Man kann indes nicht behaupten, dass es innerhalb der AKP-Gruppe ein Pendant zum handelspolitischen Block innerhalb der EU gibt. Hätte die Global-Europe-Strategie ihr Hegemoniepotenzial entfalten können, hätte die Kommission nicht Veränderungen in der Zusammensetzung der Verhandlungsgruppen und lange Verzögerungen hinnehmen müssen. Gleichzeitig hat sich auf AKP-Seite allerdings auch kein gegenhegemonialer Block herausgebildet – zu groß waren die Unterschiedlichen Interessen – auch wenn ursprünglich der Wille, der EU gemeinsam entgegenzutreten, vorhanden war und sich die AKP-Regierungen ein in der Geschichte der Assoziierung nie dagewesenes Gehör verschaffen konnten.

Aber ihren Hegemonie-Anspruch hat die Europäische Kommission deswegen nicht aufgegeben. Schlussendlich ist ein Projekt eben dann hegemonial, wenn es ihm gelingt, inkompatible Interessen anderer Kräfte als unmoralisch oder irrational aus dem diskursiv konstituierten Raum des Denkbaren und politisch Machbaren auszuschließen und gegebenenfalls mit breiter Zustimmung zu Objekten von Sanktionen zu machen. Minimal haben die EPAs dieses Etikett verdient. Allerdings gab und gibt es von AKP-Seite kaum aktive Zustimmung zu dieser Formation. Der Zwangscharakter dominiert klar eine eventuelle ideologische Einbindung. Die mangelnde aktive Zustimmung wird aber auch von keinem nachhaltigen Widerstand ergänzt. Da es den meisten NGOs an eigener gesellschaftlicher Basis mangelt, werden Alternativen nicht als realisierbar betrachtet. Der stumme Zwang der Verhältnisse scheint auszureichen.

6. Literatur

- Afrikanische Union (2008): Declaration on Economic Partnership Agreements, DOC. EX.CL/394 (XII), Tenth Ordinary Session, 31.01.-02.02.2008, Addis Abeba. URL: http://www.africanunion.org/root/au/Conferences/2008/january/summit/docs/decisions/Assembly.Dec_171%20-%20192%20_X_%20-%20Addis_February_2008.pdf [23.03.2010].
- Agritrade (2004): EPA negotiations general: Executive brief. URL: <http://agritrade.cta.int/en/content/view/full/1101> [23.03.2010].
- AKP-Ministerrat (2007): Declaration of the ACP Council of Ministers at its 86th Session expressing serious Concern on the Status of the Negotiations of the Economic Partnership Agreements. URL: http://www.acp.int/en/com/86/ACP2501307_declaration_e.pdf [23.03.2010].
- AKP-Staaten/Europäische Kommission (2003): ACP-EC EPA negotiations - Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations, ACP-EC/NG/NP/43, 02.10.2003, Brüssel. URL: http://www.acpsec.org/en/epa/joint_report.pdf [23.03.2010].

- Arrighi, Giovanni (1977): „Multinationale Konzerne, Arbeiteraristokratien und ökonomische Entwicklung in Schwarzafrika“, in: Senghaas, Dieter (Hg.): *Peripherer Kapitalismus: Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 221-275.
- Babarinde, Olufemi A. (1994): *The Lomé Conventions and Development – An Empirical Assessment*, Aldershot: Avebury.
- Berthelot, Jacques (2007): „Die absurde Welt des Agrarhandels“, in: *Le Monde diplomatique* (Hg.): *Die Globalisierungsmacher. Konzerne, Netzwerker, Abgehängte*, Edition *Le Monde diplomatique* Nr. 2, 102f.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): „Europäische Integration und Globalisierung. Vom Handelsblock zur neuen Supermacht mit imperialen Ambitionen?“, in: Badziura, Alexander/Müller, Bea/Speckmann, Guido/Weißbach, Conny (Hg.): *Hegemonie – Krise – Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen*, Hamburg: VSA-Verlag, 161-178.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Deppe, Frank (1996): „Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie. Eine Problemskizze“, in: *Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, Nr. 217, 729-740.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000): *Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration*, in: dies. (Hg.): *Die Konfiguration Europas*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bilal, Sanoussi/ Valerdi, Enrique (2007): „Between ‚the Hammer and the Anvil‘: What happens if EPAs are not concluded in time?“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 10f.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (Hg.) (2007): *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen AKP-Staaten und EU*, BMZ-Materialien 174, Bonn.
- Bohle, Dorothee (2006): „Neogramscianismus“, in: Bieling, Hans-Jürgen (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 197-221.
- Brüne, Stefan (2000): „Jenseits benevolenter Rhetorik: Offene Grundfragen europäischer Entwicklungspolitik“, in: *Nord-Süd-aktuell*, 2/2000, 296-303.
- Chabal, Patrick/ Daloz, Jean-Pascal (1999): *Africa works: disorder as political instrument*, Oxford: Currey.
- Corporate Europe Observatory (2009): *Pulling the strings of African business. How the EU Commission orchestrated support from African business for EPAs*. URL: <http://archive.corporateeurope.org/docs/pulling-the-strings-of-african-business.pdf> [18.05.2010].
- de Gucht, Karel (2010): *Building on Global Europe: The Future EU Trade Agenda*, Rede vor dem House of German Industries, 15. April 2010, Berlin. URL: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/De-Gucht_EN_200410_EC_Building%20on%20Global%20Europe.pdf [20.05.2010].
- Deckwirth, Christina/ Frein, Michael/ Fuchs, Peter/ Schilder, Klaus (2005): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus*, Bonn/Berlin: EED/WEED, unter: http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_weed_FreieFahrt_05_deu.pdf [17.05.2010].
- entwicklung & ländlicher raum. Beiträge zur Internationalen Zusammenarbeit, 41. Jahrgang, Heft 6/07.
- Europäische Kommission (1996): *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century*, Generaldirektion VII, 20. November 1996, Brüssel.
- EPAwatch (2009): *Economic Partnership Agreements. Overview of State of Play*. URL: <http://epawatch.files.wordpress.com/2009/10/eu-commission-state-of-play-jpa-ep-090930.pdf> [20.05.2010].
- Europäische Kommission (2006): *Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt - Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, KOM (2006) 567 endgültig, 04.10.2006, Brüssel. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=567 [23.03.2010].
- Europäische Kommission (2007): *Das globale Europa – eine starke Partnerschaft zur Öffnung der Märkte für europäische Exporteure*, KOM (2007) 183 endgültig, 18.04.2007, Brüssel. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=183 [23.03.2010].
- Europäische Kommission (2010): *Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt*. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_de.pdf [17.05.2010].

- Europäischer Rat (2008): Council Conclusions on Economic Partnership Agreements (EPAs), 2870th External Relations Council meeting Brussels, 26 and 27 May 2008. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/100687.pdf [23.03.2010].
- Friedrich, Bernd/Park, Sung-Jo/Wiegmann, Rudolf (1980): Entwicklungspolitik der EG. Für eine neue Weltwirtschaftsordnung oder neue Regionalisierung der Weltwirtschaft, Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.
- Frisch, Dieter (1996): „Zur Zukunft des Lomé-Abkommens – Erste Überlegungen zur europäischen Afrika-Politik nach dem Jahr 2000“, in: Afrika Spectrum, 1/1996, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 57-72.
- Gnago, Luc (2008): „Die EU schließt Verträge mit leeren Seiten. Neue Handelsabkommen wirken der regionalen Integration im Süden entgegen“, in: welt-sichten – Magazin für globale Entwicklung und ökumenische Zusammenarbeit, 1/2008, 51f.
- Gowan, Peter (1999): The Globalization Gamble: The Dollar-Wall Street Regime and its Consequences. URL: www.iwgv.org/files/9-gowan.rtf [05.05.2010].
- Grilli, Enzo R (1993): The European Community and the Developing Countries, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grimm, Sven (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region, Hamburg: Institut für Afrika-Studien.
- Gruhn, Isebill (1976): „The Lomé Convention: inching towards interdependence“, in: International Organizations, 2/1976, 241-262.
- Hauck, Gerhard (2001): Gesellschaft und Staat in Afrika, Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.
- Hauck, Gerhard (2004): „Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie“, in: Peripherie, Nr. 96, unter: <http://www.linksnet.de/de/artikel/18960> [19.03.2010].
- Hibou, Béatrice (1999): „De la privatisation des économies à la privatisations des états“, in: dies. (Hg.): La Privatisation des États, Paris: Karthala, 11-66.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development)/APRODEV (Association of World Council of Churches Related Development Organisations in Europe) (2005): The EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for Pro-Development Monitoring of the Negotiations, Brüssel/Genf. URL: <http://www.aprodev.net/main/files/A%20EPAs%20and%20Sustainable%20Development%20FINAL.pdf> [23.03.2010].
- Jakobeit, Cord (2004): „Erscheinungsformen und Ursachen der ökonomischen Misere“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, München: Wilhelm Fink, 72-99.
- Kappel, Robert (1998): „Ursachen der afrikanischen Entwicklungskrisen und Chancen der Wirtschaftsreformen“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 79-121.
- Keßler, Ulrike (2007): „40 Jahre EU-Afrikapolitik – ein Rückblick“, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela u. a.: Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen: Barbara Budrich, 17-92.
- Khandelwal, Padamja (2004): COMESA and SADC – Prospects and Challenges for Regional Trade Integration, International Monetary Fund Working Paper/04/227.
- Kinnock, Glenys (2008): „Gebrochene Versprechen – Brüsseler Spitzen“, in: Neues Deutschland, 28.03.2008, 7.
- Künzler, Daniel (2004): Wo die Elefanten tanzen, leidet das Gras. Staat und Entwicklung in Afrika, Münster: LIT-Verlag.
- Lui, Dan/ Bilal, Sanoussi (2009): Contentious issues in the interim EPAs. Potential flexibility in the negotiations, Discussion Paper No. 89, European Centre for Development Policy Management.
- Mair, Stefan (2002): „Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/2002, 29. März 2002, 15-23.
- Mandelson, Peter (2008): Rede vor dem Entwicklungskomitee des Europäischen Parlaments, 28.01.2008. URL: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm190_en.htm [23.03.2010].
- Masiwa, Medicine (2001): „Free Trade Agreements with Africa – Controversies and Integration“, in: Schilder, Klaus (Hg.): Impacts of Trade and Investment Liberalisation in ACP Countries – Preparations for the Negotiations be-

- tween the EU and ACP Countries on Economic Partnership Agreements (EPAs), Tagungsdokumentation, Bonn: World Economy, Ecology & Development (WEED), 15-24. URL: <http://www2.weed-online.org/uploads/Trade-Liberalisation-2002.pdf> [19.05.2010].
- Meyer, Steffi (2006): Armutsreduzierung durch Freihandel? Neuere Ansätze in der handelspolitischen Kooperation zwischen Europa und Afrika, Magisterarbeit, Marburg: Philipps-Universität.
- Meyn, Mareike (2007): „EPAs: Are the trade and development dimensions compatible?“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 17-19.
- Misser, F./Johnson, D./Fichtner, N. (2007): „Der Freihandelskrieg“, in: *Die Tageszeitung*, 26. Oktober 2007. URL: <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/der-freihandelskrieg/?src=ST&cHash=abd9ae5782>, [19.05.2010].
- Nuscheler, Franz (2004): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 5. Aufl., Bonn: J. H. W. Dietz Nachf.
- ODI (Overseas Development Institute)/ECDPM (European Center for Development Policy Management) (2008): *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, Policy Management Report 14, Maastricht. URL: <http://www.ecdpm.org/pmr14> [23.03.2010].
- Ogambi, Agayo (2007): „Impact of Economic Partnership Agreements on the Kenyan economy“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 20f.
- Opitz, Peter J. (1983): „Die Verträge von Lomé“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos: zur Entwicklungspolitik der EG in der Dritten Welt*, München: Minerva-Publikation, 33-61.
- Oxfam (2007): *Oxfam International Concerns With Initialled 'Interim EPA' Texts*. URL: https://sslsites.de/stopepa.de/img/Oxfam_International_Evaluation_Of_InterimEPAs.pdf, [23.03.2010].
- Primack, David (2007/08): „EPA fails to draw the Pacific closer to the international trading system“, in: *Trade Negotiations Inside*, Dezember 2007/Januar 2008, 4f. URL: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf [23.03.2010].
- Qualmann, Regine (2007a): „Regionale Gemeinschaften in Afrika und die EPAs – oder: ‚Mögen Sie Spaghetti?‘“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 7.
- Qualmann, Regine (2007b): „Die Grundlage für eine neue EU-AKP-Partnerschaft fehlt“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 14-16.
- Rocha, John (2006): „Wege aus der Abhängigkeit – Afrika will bessere Konditionen für die Ausbeutung seiner Rohstoffe“, in: *Der Überblick – Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit*, 3/2006, 24f.
- Rosenblatt, Sabine/ Rust, Achim (2006): „„Europa ist instinktiv multilateral“ – EU-Handelskommissar Peter Mandelson über die Doha-Runde“, in: *Internationale Politik*, 9/2006, 16-18.
- Rummel, Reinhardt (1982): *Zusammengesetzte Außenpolitik: Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl am Rhein: Engel Verlag.
- Sally, Razeen (2008): „Bitte keine Welthandelsrunden mehr!“, in: *Die Zeit*, Nr. 33, 07.08.2008, 25.
- Schmieg, Evita (2007): „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU – AKP (EPA): Interimsabkommen – wie geht es weiter?“, in: *VENRO*, 23-25.
- Schmieg, Evita/ Scharf, Stefanie (2007): „Welche Ziele verfolgen die Economic Partnership Agreements?“, in: *entwicklung & ländlicher raum*, 4-6.
- Schukraft, Corina (2007): *Die EU als afrikapolitischer Akteur – Akteursqualitäten und -kapazitäten*, in: Müller-Brandeck-Bocquet u. a.: *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven*, Opladen: Barbara Budrich, 127-193.
- Siepelmeier, Thomas (1991): „Selektive Weltmarktintegration und ökologische Katastrophe – Afrikas Abhängigkeit vom Rohstoffexport“, in: ders./Rosenke, Werena (Hg.): *Afrika – der vergessene Kontinent? Zwischen selektiver Weltmarktintegration und ökologischen Katastrophen*, Münster: Unrast-Verlag, 55-64.
- StopEPA-Kampagne (2007): *Newsletter No. 9*. URL: https://sslsites.de/stopepa.de/img/newsletterStopEPA_9.pdf [23.03.2010].

- Tetzlaff, Rainer (1983): „Das Vertragswerk von Lomé – ein Beitrag zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung?“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos: zur Entwicklungspolitik der EG in der Dritten Welt, München: Minerva-Publikation, 93-128.
- Tetzlaff, Rainer (1997): „Staat und Gesellschaft in Afrika: ein prekäres Verhältnis im Wandel“, in: Schulz, Manfred (Hg.): Entwicklung: die Perspektive der Entwicklungssoziologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 127-152.
- Tørnæs, Ulla/ Power, Peter/ Koenders, Bert (2008): Letter to Commissioner Ashton by EU Member States Denmark, Ireland and Netherlands, 07.11.2008. URL: http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=4757&doc_language=Both, [17.05.2010].
- Ulmer, Karin (2007/08): „The Emperor’s new clothes“, in: Trade Negotiations Inside, Dezember 2007/Januar 2008. URL: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf, [23.03.2010], 11.
- van Apeldoorn (2000): „Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists“, in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas, Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.
- Weiland, Heribert (2000): „Von Lomé zu Cotonou: Das neue Abkommen zwischen AKP-Staaten und der Europäischen Union“, in: Hofmeier, Rolf/Jakobeit, Cord (Hg.): Afrika-Jahrbuch 1999 – Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 48-57.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2002): „Eine neue Ära der europäischen Nord-Süd-Zusammenarbeit“, in: BMZ (Hg.): Das Abkommen von Cotonou – Neue Wege in der AKP-Länder-EG-Partnerschaft, Materialien Nr. 118, 8-13.
- Ziai, Aram (2007): Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Simone Claar

Die Handelsbeziehungen der EU mit Südafrika

Schon während der Apartheid waren Mitgliedsstaaten der heutigen Europäischen Union ein wichtiger Handelspartner der südafrikanischen Republik. Insgesamt betrug der Außenhandel mit Südafrika 2007 mehr als 40 Mrd. € (vgl. EuroStat 2008). Die meisten Exporte und Importe nach/von Südafrika verzeichnen Deutschland und Großbritannien. Diese engen Verbindungen lassen sich u.a. durch die britische Kolonialisierung, aber auch durch das große Interesse von Unternehmen an verschiedenen Rohstoffen erklären. Die wichtigsten Importe der EU aus Südafrika sind auch heute noch Gold, Diamanten, Kohle, Stahl und Platin und dies obwohl der Minensektor in Südafrika durch die Wirtschaftskrise geschrumpft ist. Auch im Bereich der Automobilindustrie und Industrieerzeugnisse exportiert die EU Waren nach Südafrika (vgl. EuroStat 2008).

Neben dem reinen Handel mit Waren zeigt die Europäische Kommission seit einigen Jahren ein Interesse an einem Handel mit Dienstleistungen (z.B. im Gesundheitswesen) sowie an einer Harmonisierung der Investitions- und Wettbewerbsregeln. Unternehmen innerhalb der EU haben ein hohes Interesse an der globalen Anpassung dieser Themenbereiche und forcierten diese im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) – allerdings bisher erfolglos. Nach dem multilateralen Rückschlag versuchte die EU im Kontext der ‚Global Europe‘-Strategie diese Themenkomplexe in bilaterale Handelsabkommen einzubinden. Diese sogenannte ‚Tiefe Integration‘ stieß aber nicht bei allen Verhandlungspartnern auf positive Resonanz. Bisher gibt es nur wenige Abkommen der EU mit Drittstaaten bzw. -regionen, welche diese Bereiche regulieren, u.a. das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit der Karibik beinhaltet weitreichende Regulierungen der Tiefen Integration. Die Strategie, nationale Regulierungen global zu harmonisieren bzw. anzugleichen, soll der EU ihre Hegemonie im Konkurrenzkampf mit den USA und China im globalen Süden absichern. Neben klaren Anforderungen an die Handelspartner setzt die EU in den letzten 15 Jahren auf eine verstärkte Abkehr von entwicklungspolitischen Aspekten (vgl. Spieker in diesem Band) und fokussiert sich auf rein wirtschafts- und handelspolitische Bereiche in den Abkommen. Diese Entwicklung prägte die europäische Außenhandelsstrategie. Bisher stellt sich die Republik Südafrika gegen

die Implementierung Tiefer Integration¹ im Rahmen von Handelsabkommen, obwohl es eine lange und enge Handelstradition mit Mitgliedsstaaten der EU gibt.

Die handelspolitischen Interessen der EU gegenüber der Republik Südafrika sollen mit Bezug auf die historische Entwicklung der Handelsverhältnisse zwischen den beiden Partnern und neogramscianischen Ansätzen analysiert werden. Hierbei steht vor allem die Frage im Zentrum, ob eine Kontinuität der europäischen Handelsstrategie gegenüber Südafrika erkennbar ist.

1. Europäische Handelsinteressen während der Apartheid (1945-1994)

In den 1940er und 1950er Jahren reagierte Europa kaum mit politischen Maßnahmen oder Sanktionen auf die politische Konstellation – die beginnende Apartheid - in Südafrika, später wurde im schlimmsten Fall sogar kollaboriert (vgl. Perry 2000: 1). Innerhalb der EG-Mitgliedsstaaten gab es zu diesem Zeitpunkt eher schwache Verbindungen zum Apartheidregime, denn es wurden andere Prioritäten gesetzt. Im Zentrum des Interesses lagen insbesondere wegen der Dominanz Frankreichs die Beziehungen zu frankophonen Staaten. Die Verantwortung für Südafrika sahen die EG-Mitgliedsstaaten aufgrund der historischen Vernetzung bei Großbritannien, welches erst 1973 Mitglied in der Staatengemeinschaft wurde (vgl. Holland 1987: 298). Großbritannien hatte ein großes ökonomisches Interesse, den Handel mit Südafrika fortzusetzen. Die UN-Sicherheitsrats-Resolution, welche den Stopp von Waffenlieferungen forderte, wurde 1963 von Großbritannien und Frankreich abgelehnt (vgl. Venter/Neuland 2004: 42).

1970 entschieden die Mitgliedsstaaten, dass in Fragen der Außenpolitik miteinander unter dem Label ‚European Political Cooperation‘ (ESP) kooperiert werden solle (vgl. Holland 1987, Perry 2000: 1). Im Kontext dessen war das Ziel der europäischen Politik die Apartheid abzuschaffen. Nach den Soweto Aufständen² im Juni 1976 veränderte sich die Rhetorik der EG. Auf Basis des britischen Code of Conduct von 1973 und dem Vorschlag des britischen Außenministeriums³ entstand 1977

¹ Xavier Carim, Vize-Generaldirektor des Handels- und Industrieministeriums Südafrikas, hat bis zum Ende des Jahres 2010 den Abschluss der Verhandlungen angekündigt (vgl. Marais 2010).

² Am 16. Juni 1976 protestierten SchülerInnen in Soweto gegen die südafrikanische Regierung und dabei erschoss die Polizei Demonstranten.

³ Allein der britische Anteil der Auslandsinvestitionen lag bei 54% und für die EG insgesamt bei 64% (vgl. ILO o.A.)

auf europäischer Ebene der ‚Code of Conduct‘ für Firmen der EG, welche in Südafrika tätig waren (vgl. ILO o.A.). Ziel war es die rassistischen Arbeitsgesetze zu unterwandern und den südafrikanischen Arbeitern so bessere Arbeitsbedingungen zu verschaffen. Dies sollte u.a. mit gleicher Bezahlung, Nichtdiskriminierungsregelungen am Arbeitsplatz und Gewerkschaftsfreiheit im Betrieb umgesetzt werden (vgl. Venter/Neuland 2004: 43, Perry 2000: 2). Allerdings gab es keine Verpflichtung den Code of Conduct umzusetzen, da dieser auf freiwilliger Basis von Firmen implementiert werden sollte und keine Sanktionen durch die EG zu erwarten waren. Die Wirkung des Code of Conducts ist dementsprechend fraglich. Von 1200 britischen und 350 westdeutschen Firmen setzte nach Holland (1987: 298) nur jede siebte Firma die Kriterien des Kodex um. Allerdings mussten nur Firmen, welche mindestens 50% des Unternehmens besaßen und mehr als 20 Arbeiter beschäftigten, einen Bericht über die Umsetzung des Kodex an die Regierung abliefern (vgl. Holland 1987: 298, Perry 2000: 2, Weusmann 2005: 30). Nicht nur den kapitalistischen, sondern auch den sozialistischen Staaten war Südafrika ein wichtiger Partner – die Regierung bzw. die Befreiungsbewegung. Zum Beispiel war für die Deutsche Demokratische Republik (DDR) Südafrika der zweitstärkste Exportpartner und insbesondere für die dortige Deutsche-See-Reederei, welche einen Liniendienst nach Ost- und Südafrika betrieb, war die Unterstützung der Sanktionen eine wirtschaftliche Herausforderung. Offiziell wurde der Handel mit Südafrika 1963 boykottiert. Allerdings belegen Dokumente, dass inoffiziell – wie bei den EG-Staaten – der Handel weiterbetrieben wurde, damit die eigenen ökonomischen Interessen weiterhin verfolgt werden konnten (Schleicher/Schleicher 1997: 20-23).

In einer Zusammenstellung von Sanktionen, welche von verschiedene nationalen und internationalen Akteuren erlassen wurden, wird deutlich, dass die meisten Entscheidungen für Sanktionen auf nationaler Ebene von Politikern, Institutionen etc. getroffen wurden und nicht auf der Ebene der EG. Zum Beispiel beschlossen niederländische Banken 1976, dem Apartheidregime keine Kredite zu gewähren und die dänische Regierung verbot 1981 den Export von Öl aus der Nordsee (vgl. Schoeman 1988: 11, 28). Ein starkes gemeinsames Handeln der EG-Mitgliedsstaaten ließ auf sich warten. Diese halbherzige politische Strategie mit dem Code of Conduct oder Sanktionen zeigt, dass ökonomische Handelsinteressen Vorrang vor der Bekämpfung von Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen hatten und die EG sowie andere Staaten nicht in der Lage waren, die Bedingungen für die Mehrheit der Südafrikaner auf diesem Wege zu verbessern.

Erst durch Kritik von internationalen Institutionen, wie den Vereinten Nationen und anderen EG-Mitgliedern wurde 1985 nach dem Aufruf des Ausnahmezustands durch die Apartheidregierung ein

erstes Paket geschnürt, welches ökonomischen, diplomatischen und moralischen Druck auf das südafrikanische Regime ausüben sollte. Neben einem strikten Waffenembargo und Verbot von militärischer Kooperation wurden die Ölexporte nach Südafrika eingestellt. Aber in dem Paket sollten auch positive Anreize geschaffen werden. Hierzu gehörte u.a., dass die EG Hilfe im Rahmen des European Special Programme für die Opfer der Apartheid zur Verfügung stellte (vgl. Perry 2000: 2, Venter/Neuland 2004: 43-44). Der zweite Ausnahmezustand von 1986 führte zu weiteren internationalen Sanktionen der UN und der EG. Allerdings waren die Interessen der EG-Staaten aufgrund von verschiedenen ökonomischen Interessen sehr fragmentiert. Zurückhaltend gegenüber internationalen Sanktionen waren vor allem Großbritannien und Westdeutschland, da Unternehmen aus den beiden Staaten sehr stark von der Apartheidregulierung profitierten (vgl. Perry 2000: 3, Venter/Neuland 2004: 44). Diese Staaten waren bis in die 1980er Jahre für Südafrika die stärksten Handelspartner. Unternehmen investierten weiterhin hohe Summen in die südafrikanische Ökonomie. Insbesondere Firmen in der Automobilbranche wie Volkswagen, BMW oder Daimler oder die Chemiebranche, der Maschinenbau u.a. spielten eine wesentliche Rolle. Während die USA Mitte der 1980er Jahre die Direktinvestitionen zurückschraubte, konnte dies für die Bundesrepublik bis 1985 nicht nachgewiesen werden (vgl. Dienste in Übersee 1987: 13, 18). Andere Staaten, u.a. Dänemark und Schweden, setzten einen Handelsstopp in allen wichtigen Sektoren durch. Trotzdem kann nicht davon gesprochen werden, dass es am Ende zu überhaupt keinen Warenaustausch mit Südafrika gekommen wäre. Es gab immer noch Waren, deren Handel nicht sanktioniert war, denn nur ca. 5% der Importe waren von dem Handelsembargo betroffen (vgl. Perry 2000: 3).

Die ökonomischen Interessen standen im Vordergrund. Insbesondere profitierten einige europäische Unternehmen von den billigen Arbeitskräften und schlechten Arbeitsbedingungen. Das südafrikanische Regime bot den Unternehmen die Möglichkeit, günstiger zu produzieren und mehr Profit aus der Produktion zu erwirtschaften. Insgesamt lässt sich feststellen, dass durch die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten eine einheitliche Politik gegenüber Südafrika kaum existierte. Dies liegt sicherlich auch daran, dass die EG im ersten Sinne ein ökonomischer Zusammenschluss ist und zu diesem Zeitpunkt erst langsam begonnen wurde gemeinsame außenpolitische Entscheidungen zu treffen. Gesellschaftliche, politische und soziale Strukturen standen erst an zweiter Stelle. Trotzdem erhoffte sich die EG nach dem Ende der Apartheid von dem neuen demokratischen Südafrika einen starken Handelspartner und regionalen Stabilisator.

2. 1990er Jahre: Handelsliberalisierung durch das Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA)

Nach der Entlassung von Nelson Mandela im Februar 1990 sah der damalige britische Außenminister keinen Grund mehr, die Sanktionen gegenüber Südafrika aufrechtzuerhalten (vgl. Tagesschau 1990). Allerdings dauerte es mit der Aufhebung aller Sanktionen bis 1994, da die EG-Mitglieder weiterhin unterschiedliche nationale Interessen verfolgten (Perry 2000: 4). 1991 hob die EG das Investitionsverbot auf, erlaubte den sportlichen und kulturellen Austausch sowie den Import von Goldmünzen. Am 26. Mai 1994 – vier Wochen nach den ersten demokratischen Wahlen – hob die UN alle Sanktionen gegenüber Südafrika auf (vgl. Weusmann 2005: 62).

1992 wurde von den EG-Mitgliedern der Maastricht-Vertrag unterzeichnet, welcher einige Veränderungen brachte, die auch die Beziehungen zu Südafrika in den folgenden Jahren prägten. Zum Einen wurden die drei Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)) zusammengefasst und zum Anderen wurde eine Common Foreign and Security Pillar (CFSP) implementiert, welche Ansätze für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik lieferte. Sanktionen und Verhaltenskodexe wurden Ende 1993 mit einem ‚joint action‘ des CFSP im Bezug zu Südafrika ersetzt. Im Zentrum stand eine gemeinsame europäische Kooperation mit und Entwicklungsförderung gegenüber Südafrika (vgl. Perry 2000: 4). Außerdem wurde der europäische Markt für südafrikanische Industrieprodukte unter dem General System of Preferences (GSP)⁴ im September 1994 geöffnet. Allerdings fielen die klassischen Industrieprodukte der EU, Kohle und Stahl, aus dem GSP heraus, da vor allem Unternehmen in den EU-Mitgliedsstaaten, wie u.a. aus Deutschland, Konkurrenz fürchteten. Gleichzeitig machte die EU sehr deutlich, dass das GSP nur eine Übergangsphase darstelle, um zukünftig die Gestaltung von neuen Handelsabkommen offen zu lassen (Weusmann 2005: 74, Grausman 1997). Die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Neuordnung zwischen der EU und Südafrika begann mit der Forderung der südafrikanischen Regierung, Mitglied im Lomé-Abkommen (vgl. Spieker in diesem Band) zu werden. Die Gründe für die Forderung liegen auf der Hand, denn unter diesem Abkommen wäre der Marktzugang für Agrarprodukte und für

⁴ Im Rahmen des Standard GSP erhalten Entwicklungsländer reduzierte Zölle für ihre Produkte. Allerdings sind die Staaten nicht verpflichtet der EU den selben Zugang zu geben. Dieser Zugang wird für drei Jahre gewährt (vgl. EC 2010).

schwache Industrien deutlich besser als unter dem GSP gewesen. Außerdem hätte Südafrika die Zusammenarbeit mit Unternehmen innerhalb der Region vertiefen können, da alle Nachbarstaaten Mitglied im Lomé-Abkommen waren. Die Aufnahme Südafrikas in dieses Abkommen bot die Chance, einen gemeinsamen Kooperationsrahmen für die EU und das südliche Afrika zu implementieren (vgl. Weusmann 2005: 85f, Keet 1996). Aber die EU lehnte diesen Vorschlag mit der Begründung ab, dass die Entwicklungsstaaten sich vor der wirtschaftlichen Stärke Südafrikas fürchten würden. Außerdem war es fraglich, ob Südafrika im Sinne des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Artikel XVIII: 4 als Entwicklungsland definiert werden kann. Während der Apartheid hatte Südafrika sich selbst immer als Industriestaat bezeichnet. Nach internationalen Kriterien stand die südafrikanische Wirtschaft nicht im Anfangsstadium der Entwicklung, sondern war wirtschaftlich konkurrenzfähig (vgl. Weusmann 2005: 69f., Hirsch 2005: 139, Graumans 1997). Der wichtigste Grund der Ablehnung war aber die hohe Wettbewerbsfähigkeit südafrikanischer Produkte auf dem europäischen Markt (vgl. Keet 1996). Die EU gab Südafrika eine qualifizierte Mitgliedschaft im Rahmen von Lomé ab April 1997, damit konnte Südafrika innerhalb der Institutionen partizipieren und war somit politisch in die AKP-Strukturen eingebunden, aber von den wirtschaftlichen Vorteilen ausgeschlossen (Perry 2000: 5). Allerdings bot die EU Südafrika an, parallel zu der qualifizierten Mitgliedschaft ein bilaterales Freihandelsabkommen zu verhandeln (vgl. Keet 1996). In den 1990er wurde das „Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA)“ zwischen der EU und Südafrika erarbeitet. Nach zähen Verhandlungen trat es im Jahr 2000 in Kraft und sieht neben einer weiteren Liberalisierung der Märkte bis 2010 bzw. 2012 auch technische Kooperationen vor. Das WTO-kompatible Abkommen reguliert zollfreie Exporte im Agrar- und Industriesektor, wobei Südafrika 95% und die EU 86% in die jeweiligen Märkte exportieren darf (vgl. Akin-kubge 2005: 640, Meyn 2003: 4-5). Das besondere an diesem Abkommen ist, dass die EU zum ersten Mal ansatzweise ihren Agrarmarkt für wettbewerbsfähige Produkte öffnet, gleichzeitig muss Südafrika seinen Agrarbereich jedoch deutlich stärker öffnen als die EU. Dies eröffnet der EU in diesem Bereich einen besseren Marktzugang als den Südafrika für die EU bekommt. Zusätzlich gibt es starke Einschränkungen im Handel mit Wein und Spirituosen. Südafrikanische Unternehmen dürfen ihre Produkte nur unter einem anderen Namen exportieren (vgl. Meyn 2003: 7, Venter/Neuland 2004: 194- 197).

Das Abkommen zeigt die grundlegende Veränderung der europäischen entwicklungspolitischen Strategie, welche mit Maastricht begonnen hat. Laut Meyn wird in ihm „ein reziprokes Freihandels-

abkommen zwischen ungleichen Partnern erstmalig von der EU als entwicklungspolitisches Instrument erprobt“ (Meyn 2003: 4).

Das TDCA geht über einen reinen Liberalisierungsanspruch hinaus, denn es setzt auch auf technische Kooperation sowie auf politische Unterstützung. Weusmann sieht das TDCA „aufgrund des sukzessiven Abbaus von Handelsbeschränkungen vom Charakter her eher als eine Interimsvereinbarung zur Bildung einer Freihandelszone“ (Weusmann 2005: 94).

2.1. Politische Konstellation in Südafrika in den 1990er

Der African National Congress (ANC) hat während der Apartheid für die Überwindung der Unterdrückung und Ausbeutung des rassistischen Regimes gekämpft. Unterstützung erfuhr dieser von Zivilgesellschaftlichen Gruppen, u.a. aus Großbritannien und Deutschland, welche die eigene Regierung unter Druck gesetzt haben, um die Apartheid zu verurteilen und zu kritisieren. Erst in den 1980ern ergab sich durch die einmalige politische Konstellation die Möglichkeit, inoffizielle Verhandlungen zwischen ANC und National Party (NP) zu führen (vgl. Hagemann 2003: 99ff). Nach der Freilassung von diversen Führungskräften des ANC, wie Walter Sisulu und Nelson Mandela, begannen offizielle Verhandlungen über die Zukunft Südafrikas. Die NP-Regierung, der ANC und andere Apartheidsgegner begannen Verhandlungen, welche immer wieder sehr schleppend verliefen, über die Ausgestaltung des zukünftigen demokratischen Südafrikas (vgl. Hagemann 2003: 101ff). Im Zentrum standen v.a. die Gleichstellung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, allgemeines Wahlrecht, Zugang zu den Grundbedürfnissen, Pressefreiheit etc. In der Übergangsverfassung wurde festgehalten, dass es in den ersten zwei Jahren eine Übergangsregierung, das so genannte Government of National Unity (GNU), geben wird.

Parallel zu diesen Verhandlungen gab es globale Veränderungen, die tiefgreifende Auswirkungen auf die ökonomische Gestaltung Südafrikas hatten, denn durch die engen Verbindungen des ANCs zur sowjetischen Staaten ist davon ausgegangen worden, dass der ANC nach der Überwindung der Apartheid ein anderes wirtschaftliches Modell als den Kapitalismus wählt. Diese Erwartungen wurden nicht eingehalten. Auch wenn 1990 noch klare Bezüge zur Nationalisierung des Wohlstands (vgl. Marais 1998: 146) von Mandela hergestellt wurden, stellte dieser vier Jahre später klar, dass es zu dieser Ideologie im ANC nie Bezüge gegeben hätte. Die Akzeptanz des wirtschaftlichen Modells des Kapitalismus aus der Apartheid fortzuführen, wurde von vielen als Ausverkauf der schwarzen Bevölkerung bezeichnet, da die Ökonomie somit in den Händen der weißen Elite geblieben ist (vgl.

Neville 2001: 71). Diese passive Revolution brachte keinen radikalen Umbruch, sondern die politischen Veränderungen wurden von der Zivilgesellschaft, dem ANC, mitgetragen. Nach dem Ende der Apartheid reorganisierte sich Südafrika innerhalb des globalen Systems und akzeptierte die „new social dependencies“ und „the new forms of poverty and wealth, and new configuration of power and domination“ (Robinson 2005: 106). Südafrikas Macht nach 1994 beschreibt Terreblanche im Kontext der Annahme, dass Südafrika die amerikanische Ideologie übernommen habe, welche einen großen Einfluss auf in der Transformationsphase Südafrikas hatte (vgl. Terreblanche 2007: 19). Diese legte die Grundzüge der politischen Strategien der Regierung und zum Verhältnis der Zivilgesellschaft in den 1990er Jahren. Im heutigen Südafrika nimmt der ANC eine zentrale Rolle in der politischen Gestaltung ein. Er regiert gemeinsam mit den Congress of South African Trade Unions (COSATU) und der South African Communist Party (SACP) den südafrikanischen Staat. 1994 ist der ANC mit dem Wahlslogan ‚A better life for all‘ angetreten und versucht dies in verschiedenen Programmen umzusetzen (vgl. Claar 2007: 29ff).

Leider haben die bisherigen politischen Strategien zur Überwindung von Armut, Arbeitslosigkeit und Zugang zu Grundbedürfnisse nicht die gesamte Bevölkerung erreicht. Es gibt immer noch einen Großteil der Bevölkerung bei dem die Maßnahmen nicht angekommen sind. Gleichzeitig gibt es im Bereich Zugang zu Wasser und Strom derzeit eine gegenteilige Tendenz. Denn nachdem viele neue Anschlüsse gelegt worden sind, gibt es in den letzten Jahren immer wieder vermehrtes Abtrennen vom Netz, da die arme Bevölkerung die hohen Preise für Wasser und Strom nicht bezahlen können (vgl. Claar 2007: 34ff). Gerade wegen dieser negativen Entwicklung haben sich in den letzten Jahrzehnten verschiedenste soziale Bewegungen gegründet. Viele Anti-Apartheid Aktivisten erhielten nach der Überwindung der Apartheid wichtige öffentliche und politische Positionen. Damit ging die vorherige Zivilgesellschaft im politischen Apparat über und war somit zu diesem Zeitpunkt geschwächt (vgl. Ballard et al 2006: 1, 16). Aus diesem Grund gab es in den ersten Jahren mehr interne Kritik als öffentliche – von der Bevölkerung. Diese interne Kritik kam vor allem von den Allianzpartnern des ANCs, der Congress of South African Trade Unions (COSATU) und der South African Communist Party (SACP). Die Implementierung des makroökonomischen Programms GEAR 1996 wurde von der ANC-Regierung beschlossen ohne die Allianzpartner zu informieren bzw. in die Erarbeitung mit einzubeziehen (vgl. Calland 2006: 140). Im Zentrum der Kritik von COSATU stehen vor allem die Privatisierungen, welche ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Arbeitslosigkeit ist. Diese Unstimmigkeiten zwischen der ‚tripartite‘ Allianz kamen in den darauffolgenden Jahren immer wieder auf. Im Rahmen des Reconstruction and Development Program

(RDP) und Growth Empowerment and Redistribution (GEAR) wird außerdem deutlich, dass der ANC eine weitreichende Liberalisierungspolitik, welche das Ziel hatte die südafrikanische Ökonomie in den Weltmarkt zu (re)integrieren, verfolgte. In diesem Kontext ist der Beitritt in die Welt handelsorganisation (WTO) und die damit einhergehende Verringerung von Zöllen zu sehen, welche schneller als nötig vollzogen wurde. Ebenso die Teilnahme an den Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen mit der EU liegt an dem Interesse, schnell wieder in den Weltmarkt zurückzukehren. Die Unterstützung der Liberalisierung lag sicherlich in vielen Branchen, insbesondere im Minensektor oder der Automobilbranche, an dem ökonomischen Interesse der Unternehmen global zu expandieren. Auch wenn einige, wie z.B. in der Textilbranche, dem globalen Wettbewerb nicht standhalten konnten.

3. 2000er „Tiefe Integration“

Jahrzehnte lang standen vor allem entwicklungspolitische Momente sowie der Warenaustausch im Vordergrund der Handelsbeziehungen mit den Partnern aus dem globalen Süden. In den 1990er Jahren und zu Beginn des neuen Jahrhunderts konzentrierte sich die EU auf multilaterale Handelsabkommen im Rahmen der WTO. Allerdings suchten sich die EU und auch die USA nach dem Scheitern der Doha-Runde, welche bis heute nicht abgeschlossen ist und der Ablehnung tiefer Integration im Rahmen der WTO Ministerkonferenz in Singapur 1996 andere Wege, ihre geopolitischen und die damit verbundenen ökonomischen Interessen umzusetzen. In den letzten Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg von Verhandlungen und abgeschlossenen bilateralen Handelsabkommen zu beobachten. Auch das TDCA, welches ein Abkommen der früheren Generation ist, lässt sich in diese Reihe von Abkommen einfügen.

Für die europäische Kommission sind vermehrt die Themenbereiche der Tiefen Integration von zentraler Bedeutung, so dass europäische Unternehmen einen besseren und gezielten Marktzugang in die Partnerländer erhalten. Tiefe Integration ist in der klassischen Integrationstheorie die höchste Stufe von Integration nach einer Freihandelszone, Zollunion und einen gemeinsamem Markt (vgl. Evans et. al 2004). Für das Erreichen von Tiefer Integration ist eine Harmonisierung von nationalen Regeln von Nöten, um die Investitionsmöglichkeit der Unternehmen zu erhöhen. Im Rahmen der EU kann diese Entwicklung vor allem in wirtschaftlichen Bereichen, aber auch neuerdings in sozialen Bereichen (Dienstleistungen) wahrgenommen werden. Im Bereich der Handelspolitik bedeutet dies, dass nicht mehr Zölle und Quoten im Zentrum stehen, sondern die Themen „hinter den Gren-

zen“. Zu den klassischen Themenbereichen gehören Produkt- und Technikstandards, Investitionsregeln, intellektuelle Eigentumsrechte, öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbspolitik (vgl. Claar/Nölke 2010). Diese Aspekte wurden in verschiedenen Abkommen mehr oder weniger intensiv behandelt. Als aber Peter Mandelson 2006 die ‚Global Europe‘-Strategie vorstellte, wurde deutlich, dass die Themenbereiche der Tiefen Integration in eine Gesamtstrategie der EU gehören (EC 2006).

Schon vor der Strategie gab es vermehrt die Tendenz, diese Themenbereiche in bilateralen und regionalen Nord-Süd-Abkommen zu implementieren, was besonders heikel ist, da die institutionellen und nationalen Voraussetzungen unterschiedlicher nicht sein können. Mit der Implementierung dieser Themenbereiche wird u.a. vorausgesetzt, dass die Partnerstaaten eine funktionierende Regulierung von Wettbewerbspolitik haben. Dies trifft aber insbesondere bei den afrikanischen Staaten nur selten zu (vgl. Claar/Nölke 2010). Genau diese Bereiche sind Teil der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) der Europäischen Union mit den AKP-Staaten (vgl. Spieker in diesem Band). Die EU hat 2007 Südafrika den Wechsel vom Beobachter zum Verhandlungspartner innerhalb der SADC-EPA-Gruppe erlaubt. Verschiedene Gründe von Seiten der EU können hierbei erfasst werden. Zum einen bestünde die Chance für die Region ein einheitliches Handelsabkommen abzuschließen, was bedeutet, dass es keine unterschiedliche Regeln und Beschränkungen für die EU gäbe. Außerdem würde dies aus Sicht der EU die regionale Integration fördern. Zum anderen kann die EU Inhalte des TDCA als Grundlage für die Verhandlungen nehmen. Dies hätte zur Folge, dass bestimmte Themenbereiche schon mit abgedeckt wären. Außerdem sind im TDCA erste Ansätze der Tiefen Integration im Rahmen der WTO-Regeln gesetzt (vgl. Weusmann 2005). Neben dem Fokus auf Warenaustausch soll das EPA auch den Handel mit Dienstleistungen sowie eine tiefer gehende Verankerung von intellektuellen Eigentumsrechten, Anpassung der Investitionsregeln sowie Wettbewerbspolitik beinhalten. Ende 2007 lag ein Interims-Abkommen für die South African Development Community (SADC)-EPA-Gruppe vor, welches nur den Handel mit Waren regelte und festlegte, dass bei den weiteren Verhandlungen die Bereiche Handel mit Dienstleistungen und Investitionen im Mittelpunkt stehen (vgl. Weidlich 2008). Die EU setzte die afrikanischen Staaten massiv unter Druck das Interim-EPA zu unterzeichnen: Allen Staaten – bis auf die Least Developed Countries (LDCs), die einen garantierten Sonderstatus unter der Regelung „Alles außer Waffen“ haben – wurde mit der Erhebung hoher Zölle bei Einfuhr ihrer Produkte in die EU gedroht. Damit steigen die Exportkosten für die betroffenen Staaten und diese werden stärker der Konkurrenz ausgesetzt. Um einheitliche EPAs zu erzielen, verhandelt die EU nur mit Staatengruppen innerhalb

einer Region. Im Raum der South African Customs Union (SACU)⁵ unterzeichneten bis auf Namibia und Südafrika das Interim-EPA (vgl. Cronin 2007, Weidlich 2008), welches die kommerziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU bis zur Aushandlung eines vollständigen EPAs sichert.

Die südafrikanische Regierung hat das Interim-Abkommen abgelehnt, da sie den Handel mit Dienstleistungen sowie die Themen der Tiefen Integration grundsätzlich aus den EPAs heraushalten will (vgl. Business Day, 23.12.2008, TradeInvest South Africa 2007). Nach der Ablehnung gab es immer wieder Versuche der EU Südafrika zu einer Unterschrift zu bewegen und es wurde sogar mit Ausschluss aus den Verhandlungen gedroht. Bisher sind die Themen der Tiefen Integration nicht einmal innerhalb der Region diskutiert bzw. angedacht gewesen. Diese Entwicklung kann als Herausforderung der Hegemonie der EU betrachtet werden, denn Südafrika bringt sehr deutlich eigene Interesse in den Mittelpunkt und versucht gleichzeitig ein wichtiger Regulator innerhalb der Region zu sein. Allerdings spricht dagegen, dass es seit Juli 2007 eine strategische Partnerschaft der EU mit Südafrika gibt, welche auf den Prinzipien der TDCA aufbaut. Im Rahmen dessen sollen die Kooperation verbessert und Themen, die für beide Partner relevant sind, diskutiert werden. Außerdem machte die südafrikanische Regierung deutlich, dass sie auch klare Ziele mit der Partnerschaft verbindet: „One guiding principles for the strategic partnership is that it must support South Africa’s national, regional and African priorities and programmes to eradicate poverty and underdevelopment, such as AsgiSA, Jipsa⁶, Broad Based Black Economic Empowerment (BEE)“ (Burger 2008: 262). Nach der Aussage von Xavier Carim, Vize-Generaldirektor des Handels- und Industrieministeriums Südafrikas, soll nach weiteren Debatten über das EPA dieses bis Ende 2010 abgeschlossen sein. Die EU versucht nun die Bedenken der Partnerländer zu berücksichtigen, zumindest rhetorisch, um zügig zum Abschluss des Abkommens zu kommen (vgl. Marais 2010).

Dies zeigt, dass die EU ihre eigenen Interessen, auch in anderen Regionen nicht ohne Einschränkungen umzusetzen kann. Nicht ohne Grund entwickelt die Direktion Handel der Europäischen Kommission gerade eine neue Strategie für die Handels- und Entwicklungspolitik, in der auch die Zivilgesellschaft zu Wort kommen soll. Daher stellt sich die Frage, ob die Herausforderung der he-

⁵ Mitglied in der SACU sind Botswana, Namibia, Lesotho, Südafrika und Swasiland. Neben diesen Staaten gehören noch Mozambique und Angola zur SADC-EPA Verhandlungsgruppe. Alle anderen Mitglieder der SADC verhandeln in anderen Regionen.

⁶ Joint Initiative on Priority Skills Acquisition

gemonialen Strategie der EU ein Anzeichen für die Verschiebung der Kräfteverhältnisse innerhalb Südafrikas ist.

3.1. Politische Konstellation in Südafrika

Handelspolitik nahm trotz der weitreichenden Liberalisierungspolitik der südafrikanischen Regierung kein zentrales wirtschaftspolitisches Element in den Planungen der Regierung ein. In den letzten Jahren plante die Regierung handelspolitische Maßnahmen insbesondere im Kontext der Debatte um den ‚developmental state‘. Im Rahmen dessen wurde 2007 eine zielstrebige Industriepolitik implementiert, welche auch die Chancen auf dem Weltmarkt erhöhen soll. Allerdings gab es trotz dessen keine breite Öffentlichkeit, welche die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU in Frage stellte. Diese Kritik kam aus der Regierung selbst sowie von regionalen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die fehlende Aufmerksamkeit trotz der brisanten Inhalte der EPAs liegt vor allem an innenpolitischen Debatten, die sowohl Regierung, Opposition, Zivilgesellschaft und Medien stark eingebunden haben.

Die Regierungspartei ANC erreichte bei den letzten vier Nationalwahlen immer die Mehrheit und verpasste zweimal – 2004 und 2009 – nur knapp die absolute Mehrheit, welche der Regierung die Möglichkeit zur Verfassungsänderung geboten hätte. Die Democratic Alliance (DA), die stärkste Oppositionspartei, erzielte bei den letzten Nationalwahlen 16,66% (vgl. Electoral Commission South Africa 2009). Auf regionaler und lokaler Ebene und insbesondere in der Provinz Western Cape, stellt die DA ein Gegengewicht gegenüber dem ANC dar. Bei den Kommunalwahlen erhielt die DA 41,8% der Stimmen in Kapstadt und stellt mit Helen Zille die Bürgermeisterin der Stadt (vgl. Möllers 2006: 10, Rechmann/Roll 2006: 9).

Parallel zu den Verhandlungen des Handelsabkommens gab es innerhalb des ANC Machtkämpfe zwischen dem damaligen amtierenden Präsidenten Thabo Mbeki und dem heutigen Präsidenten Jacob Zuma (vgl. Claar 2008). Das ganze Land konzentrierte sich auf die beiden ANC-Flügel und andere gesellschaftlich relevante Themen waren nachrangig. Auch nach der Wahl Jacob Zumas zum Parteivorsitzenden Ende 2007 zog sich der Machtkampf bis zu den Wahlen im April 2009 hin. Trotz dessen hatten alle anderen Parteien kaum eine Chance sich bei den Wählern durchzusetzen.

Nicht einmal der Congress of People (COPE)⁷ konnte dem ANC bei den letzten Wahlen gefährlich werden. Zum Zeitpunkt der Verhandlungen zum EPA gab es innenpolitisch wichtigere Entscheidungen und mit der Ablehnung des Interim-EPAs konnte sich die südafrikanische Regierung Zeit verschaffen, sich intensiver mit den Inhalten auseinander zu setzen.

Neben dem innerparteilichen Verhältnis spielt auch das Verhältnis zwischen dem ANC und seinen Allianzpartnern eine wichtige Rolle im südafrikanischen Kräfteverhältnis. Die ersten Unstimmigkeiten hatten bereits 1996 begonnen und kommen seither immer wieder auf. Während der Konferenz gegen Rassismus 2001 organisierten COSATU und SACP Massestreiks gegen Privatisierung, wobei die Regierung den Zeitraum des Streikes nicht für passend hielt (Satgar 2002: 166-7). In diesem und anderen Kontexten erklärte der ANC seine Partner als „ultra left“, da sich die Proteste gegen den ANC richteten. Die unterschiedlichen politischen Ambitionen führten mehrfach dazu, dass die Allianz kurz vor dem Auseinanderbrechen stand. Allerdings entschieden sich COSATU und SACP für eine Kontinuität der Allianz (Calland 2006: 158, Mkhabela 2007), denn ein Bruch hätte weitreichende Konsequenzen für das gesellschaftliche System gehabt, wie Jeremy Cronin schon 2002 erläuterte:

„What people don't realise is that breaking the Alliance means splitting all three organisations. You are talking of two million Cosatu workers, more than 80 per cent ANC members.“ (Cronin 2002 zitiert in Southall 2003: 65)

Gerade wegen der starken Vernetzung der verschiedenen Parteien und Organisationen ist es für den ANC umso wichtiger, dass Führungskräfte aus den anderen Organisationen in die Regierung eingebunden werden, um sich somit breite Legitimität zu verschaffen, bzw. sie zu kooptieren. Dies bedeutet aber, dass in der Regierung engagierte Personen zwar Mitglied bei SACP sind, aber gleichzeitig Liberalisierung unterstützen, welche nicht mit den Kernideen der SACP einhergeht, wie am Beispiel des ehemaligen Handelsministers Alec Erwin zu sehen ist (Calland 2006: 293-4, Schmidt 1999: 7).

In diesem Kontext sind auch die neuen sozialen Bewegungen zu sehen, welche sich als Widerstand gegen die Politik der Regierung gegründet haben, um in verschiedenen Bereichen die neoliberale Politik zu kritisieren, da diese der Bevölkerung keine Besserung der Lebensverhältnisse gebracht hat (vgl. Claar 2007). Die bekannteste soziale Bewegung ist die Treatment Action Campaign (TAC), welche die HIV/AIDS-Politik der Regierung, insbesondere unter Thabo Mbeki, in Frage

⁷ Mitglieder des rechten Flügels des ANC haben sich 2008 vom ANC zu COPE abgespalten.

gestellt hat. Auch andere Themenbereiche wie Landlosigkeit, Zugang zu Wasser, Strom und Wohnraum oder generell Kritik an Privatisierung wurden thematisiert. Mit verschiedenen, von legalen bis zu illegalen Aktionen, versuchen die sozialen Bewegungen die Regierung auf die Probleme der Privatisierung, des Zugangs zu Dienstleistungen sowie der nationalen Umverteilung aufmerksam zu machen. Aufgrund von Streiks und Protesten bringen die sozialen Bewegungen Themen in die Öffentlichkeit, welche die Regierung nicht mehr ignorieren kann. Die ANC-Regierung ist nicht glücklich über diese Entwicklung, insbesondere da die sozialen Bewegungen Unterstützung von COSATU und SACP sowie aber auch von WissenschaftlerInnen erhalten. Anstatt sich mit Lösungen der Probleme zu befassen, reagiert die Regierung mit der Staatsgewalt. 2004 wurden Mitglieder des Anti-Privatisation-Forums wegen „wearing a red t-shirt“ (Bond 2005: 296) verhaftet. Die Unzufriedenheit mit der Kritik äußert Thabo Mbeki 2002: „this ultra left works to implant itself within our ranks [...] it hopes to capture control above our movement and transform it into an instrument for the realisation of its objectives“ (zitiert in McKinley 2006: 419). Das Anprangern der sozialen Bewegung, die bis heute fortwährt, scheint eine Strategie der Machtsicherung zu sein. Die politische Machtkonstellation in Südafrika ist von einem ANC dominiert, der schwer mit interner und externer Kritik umgehen kann. Die sozialen Bewegungen haben das Potenzial, die Regierung unter Zugzwang zu bringen, allerdings fehlt der Zusammenschluss der Einzelnen für eine gemeinsame starke Stimme. Im Gegensatz dazu hat die parlamentarische Opposition die Möglichkeit, innerhalb der Institutionen und in der Öffentlichkeit ihre Kritik zu äußern und daher ein geringeres Potenzial, die Regierung wirklich unter Druck zu setzen.

Die nationalen Kräfteverhältnisse und die Handelspolitik können nicht losgelöst von den transnationalen betrachtet werden, denn diese haben einen gegenseitigen Einfluss. Das Post-Apartheid-Südafrika ist in einer neuen Machtkonstellation USA–Südafrika eingebunden, welche Terreblanche als J-NY-P-W bezeichnet:

„The new power constellation [...] is composed out of four main 'power blocks'. Each of the 'power blocks' is represented by an important city: **Johannesburg** represents the local corporate sector and the economic power and property concentrated mainly in the hands of the whites. **New York** represents the multinational corporations and American controlled neo-liberal Global Capitalism. [...] **Pretoria/Tswane** represents the political power of the ANC government. [...] **Washington** represents the ideologies of neo-liberalism, market fundamentalism and growthmanship (or the 'trickle down' myth) and also the military and imperial power of the United States.“ (2007: 20)

Die südafrikanische Regierung mit Sitz in Pretoria ist der schwächste Block, da dieser von den anderen drei Blöcken kontrolliert würde und nicht in der Lage sei, das sozio-ökonomische Erbe anzugehen. In diesen Kontext passt auch die Annahme von Bond, der Südafrika als Sub-Imperialist an-

sieht. Die EU selbst versteht Südafrika als wichtigen Partner und als Stabilisator der Region. Die südafrikanische Regierung nimmt diese Rolle an und erhofft sich dadurch einen besseren Zugang zum globalen System (vgl. Bond 2004: 223f, 232), obwohl dies im Widerspruch zur ‚African Renaissance‘ steht, welche Thabo Mbeki eingeläutet hat.

Politisch spielt Südafrika eine wichtige Rolle in den Institutionen auf dem afrikanischen Kontinent, allerdings hat es in den globalen Institutionen nicht immer das Potenzial, seine bzw. die afrikanischen Interessen durchzusetzen. Zusätzlich verhält sich Südafrika in internationalen Angelegenheiten widersprüchlich. Zum einen kritisiert die südafrikanische Regierung das globale System unter dem Schlagwort ‚globale Apartheid‘ und zum anderen ist Südafrika ein Verbündeter der USA und der EU, womit es die globalen Institutionen unterstützt. Zum einen die Unterstützung von Partnern und zum anderen die Ablehnung von Vorschlägen von Partnern zeigt, dass Südafrika einen ambivalenten Zugang zu den globalen Machtressourcen hat und sicherlich auch in seiner Außenpolitik sowie Außenhandelsstrategie noch weit davon entfernt ist, die hegemoniale Strategie der EU in Frage zu stellen.

4. Ausblick

In den letzten Jahrzehnten konnte eine Veränderung der Handelsstrategie der EU im Allgemeinen, aber auch im konkreten Bezug zu Südafrika festgestellt werden. Die Global–Europe–Strategie umfasst die Themenbereiche der Tiefen Integration, mit denen die EU ihre Hegemonie global absichern möchte. Diese Strategie lässt sich in verschiedenen Verhandlungsprozessen beobachten, aber nur wenige Staaten nutzen das Potenzial, die Hegemonie der EU in den Verhandlungen sowie auf dem globalen Markt in Frage zu stellen. Die Ablehnung des Interim-EPAs durch Südafrika scheint auf den ersten Blick eine handelspolitische Ansage an die EU zu sein, dass trotz Druck nicht alles akzeptiert wird. Andererseits stellt sich die Frage, ob Südafrika damit eine handelspolitische Strategie durchzieht oder in den nationalen Diskussionen zu sehr gefangen ist. Der Widerstand der südafrikanischen Regierung zeigt, dass diese Strategie nicht ohne größere Machtausübung der EU umsetzbar zu sein scheint. Die Machtverhältnisse in Südafrika werden zwar vom ANC, der Regierungspartei, dominiert, trotzdem hat die Regierung ein hohes Interesse, ihren eigenen Entwicklungspfad zu wählen und sich durch internationale Regulationen diesen nicht einschränken zu lassen. Auch die nationale Handlungsfähigkeit ist ein wesentliches Ziel der Regierung. Allerdings ist es fraglich, ob es für Südafrika alleine möglich ist, sich gegen die Hegemonie der EU zu behaupten.

Historisch betrachtet waren die Handelsbeziehungen zwischen Europa und Südafrika immer sehr eng und von beidseitigem Interesse. Wobei während der Apartheid offiziell die damalige Regierung mit Sanktionen bestraft werden sollte, aber tatsächlich noch viele europäische Unternehmen trotz des repressiven Staates tätig waren. Die Veränderung der politischen Konstellation hat nicht wie erwartet dazu beigetragen, dass Südafrika bessere Optionen zum europäischen Markt erhielt, denn die alten Eliten wollten ihre Position absichern. Außerdem fürchteten Unternehmen u.a. im Agrarbereich oder im Weinsektor die südafrikanische Konkurrenz. Daher setzte die EU in den 1990er Jahren die Handelsagenda, welche von der südafrikanischen Regierung nur bedingt verändert werden konnte. Die wenigen Änderungen sind im TDCA festgehalten, bleiben aber eher auf der technischen und politischen Ebene. Die bisherige nicht in Kraft getretenen Fischerei- und Wein-Abkommen zeigen, dass Südafrika nicht alle Vorgaben der EU übernimmt. Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollen zu mehr und besserem Handel zwischen der EU und Südafrika bzw. der SADC-EPA-Gruppe führen, indem Rechte, Normen und Standards innerhalb des Abkommens harmonisiert werden. Hierbei lässt sich eine Kontinuität der EU-Handelspolitik gegenüber Südafrika, aber auch anderen Staaten, erkennen.

Diskontinuität lässt sich nur im Kontext der Entwicklungspolitik erkennen, welche einen klaren Strategiewechsel nach der Verabschiedung des Maastricht-Vertrages erfahren hat. Die Europäische Union konzentriert sich nicht mehr auf entwicklungspolitische Elemente, sondern der Marktzugang und symmetrischer Handel – also ökonomische Interessen – stehen im Zentrum der Entwicklungspolitik. In Zukunft wird dies sicherlich weiter zunehmen, weshalb die weiteren Verhandlungen der EU mit der SADC-EPA-Gruppe über ein vollständiges EPA genau zu beobachten sind.

5. Literatur

- Akinkugbe, Oluyele (2000): The European Union - South Africa Free Trade Agreements and the SADC Region. in: South African Journal of Economics, 68: 4, 282-292.
- Alves, Philip/ Edwards, Lawrence (2009): South Africa's Trade Policy Reforms: Unfinished Business? in: Draper, Peter and Alves, Philip (2009): Trade Reform in Southern Africa: Vision 2014? Fanele, 81-126.
- Ballard, Richard/ Habib, Adam/ Valodia/ Imraan/ Zuern, Elke (2006): Introduction: From Anti-Apartheid to Post-Apartheid Social Movements. in: Ballard, Richard/ Adam Habib/ Valodia, Imraan (Hg.) (2006): Voices of protest. Social Movements in post-apartheid South Africa. Scottsville: UKZN Press, 1-22.
- Bond, Patrick (2004): US Empire and South African sup-imperialism. in: Panitch Leo und Leys, Colin (2004): The Empire Reloaded. Socialist register 2005. London: Merlin Press, 218-238.
- Bond, Patrick (2005): Elite Transition. From Apartheid to Neoliberalism in South Africa. 2. Auflage. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.

- Burger, Dennis (Hg.) (2008): South African Yearbook 2008/2009. Formset Printers. Pretoria Relations with Europe, 261-267. URL: http://www.gcis.gov.za/resource_centre/sa_info/yearbook/2008-09.htm [10.08.2010].
- Business Day (2008): South Africa: Calling SA's Bluff. in: allAfrica.com, 23. Dezember 2008. URL: <http://allafrica.com/stories/200812230155.html> [19.01.2008].
- Calland, Richard (2006): Anatomy of South Africa. Who holds the Power? Cape Town: Zebra Press.
- Claar, Simone/ Nölke, Andreas (2010): Tiefe Integration. In: E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit) 51:3, 114-117.
- Claar, Simone (2008): Linksruck in Südafrika? Die Wahl Jacob Zuma zum ANC-Präsidenten. In: Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung. Nr. 75, September 2008. 132-142.
- Claar, Simone (2007): Social and Economic Policy of the South African government since 1994 in the Context of Globalisation. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Philipps-Universität Marburg.
- Cronin, David (2007): TRADE: EPAs Signed "Under Duress" Says South Africa. in: Inter Press Service News Agency, 21. Dezember 2007. URL: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=40567> [12.01.2009].
- EC (2006): A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Executive Summary. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130380.pdf [15.08.2010].
- EC (2010): General System of Preferences (GSP). [URL: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/>] (Letztes Update März 2010) [15.08.2010].
- EuroStat (2008): 2007 betrug der Außenhandel mit Südafrika mehr als 40 Mrd. Euro. Pressemitteilung. 107/2008. 24.07.2008 URL: http://www.eds-destatis.de/de/press/download/08_07/107-2008-07-24.pdf [15.08.2010].
- Evans, David/ Holmes, Peter/ Leonardo, Iacovone/ Robinson, Sherman (2004): A Framework for Evaluating Regional Trade Agreements: Deep Integration and New Regionalism. December 2004. University of Sussex.
- Graumans, Anne (1997): Redefining Relations between South Africa and the European Union. An Analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997. FGD Occasional Paper 10, May 1997. URL <http://www.euforic.org/fgd/op10.htm#con> [10.05.2010].
- Hagemann, Albrecht (2003): Kleine Geschichte Südafrikas. München: C.H. Beck.
- Hirsch, Alan (2005): Season of Hope. Economic Reforms under Mandela and Mbeki. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Holland, Martin (1987): Three Approaches for Understanding European Political Co-operation: A case study of EC – South African Policy. in: Journal of Common Market Studies, 25:4, 295-313.
- ILO (o.A.): Code of Conducts for Multinationals. URL: <http://actrav.ilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/> [10.08.2010].
- Keet, Dot (1996): Cap in hand? South Africa and the European Union. Southern Africa Report, 12: 1, November 1999. URL: <http://www.africafiles.org/article.asp?ID=3864> [10.05.2010].
- Marais, Hein (1998): South Africa: Limits to change: The political economy of transformation. Kenwyn: UCT Press.
- Marais, Jana (2010): New hope for conclusion of trade negotiations between Southern Africa and EC. in: Times Live, 18. Juli 2010 URL: <http://www.timeslive.co.za/business/article555622.ece/New-hope-for-conclusion-of-trade-negotiations-with-EC> [9.8.2010].
- McKinley, Dale (2006): Democracy and social movements in South Africa. in: Padayachee, Vishnu (Hg.) (2006): The development decade? Economic and Social change in South Africa. 1994-2004. Cape Town: HSRC Press, 413-426.
- Meyn, Mareike (2003): Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union (SACU). Bremen : Inst. für Weltwirtschaft und Internat. Management.
- Mkhabela, Mpumlelo (2007): SACP subdues breakaway voice. 15. July 2007. in: Sunday Times. URL: <http://www.sundaytimes.co.za/PrintEdition/News/Article.aspx?id=516067> [17.08.2007].
- Möllers, Hein (2006): Wechsel in Kapstadt. in: Afrika Süd, 135: 2, 10-11.
- Neville, Alexander (2001): Der Weg von der Apartheid zur Demokratie. München: C. H. Beck.

- Perry, Beth (2000): Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000. European Development Policy Study Group. Discussion Paper Nr.19. Oktober 2000.
- Rechmann, Werner/ Roll, Michael (2006): Hoher Sieg trotz Protesten. in: Afrika Süd, 35:2, 8-10.
- Robinson, William I. (2005): Globalisation and democracy. It is possible to forge a transitional state project? in: Calland, Richard und Graham, Paul (Hg.) (2005): Democracy in the time of Mbeki. Cape Town: IDASA.
- Satgar, Vishwas (2002): Thabo Mbeki and the South African Communist Party. in: Jacobs Sean/ Calland, Richard (Hg.) (2002): Thabo Mbeki's World. The Politics and Ideology of the South African President. Scottsville: UKZN Press. 163-178.
- Schleicher, Ilona/ Schleicher, Hans-Georg (1997): Die DDR im südlichen Afrika: Solidarität und Kalter Krieg. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Schmidt, Siegmund (1999): Die Republik Südafrika vor dem Ende der Ära Mandela. Auf dem Weg zur demokratischen Konsolidierung? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/99, 3- 12.
- Schoeman, Elna (Hg.) (1988): South African Sanctions Directory 1946-1988. Actions by Governments, Banks, Churches, Trade Unions, Universities, International and Regional Organizations. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.
- Southall, Roger (2003): The state of party politics: Struggles within the Tripartite Alliance and the decline of opposition. in: John, Daniel; Habib; Adam und Southall, Roger (Hg.) (2003): State of the Nation. South Africa 2003-2004. Cape Town: HSRC Press. 53-77.
- Terreblanche, Sampie (2007): Power constellation in the USA and South Africa and its effects on human rights. Konferenz "Business and Human Rights" von der Human Rights Foundation in Johannesburg am 16/17. January 2007 [unveröffentlichtes Manuscript].
- TradeInvest South Africa (2007): "SA calls for EPA conclusion without Singapore issues". 14. October 2007. URL: <http://www.tradeinvestsa.co.za/news/982198.htm> [19.1.2009].
- Venter, Dani/ Neuland, Ernst (2004): The European Union and South Africa. Institute for Business Innovation. Johannesburg: Richard Havenga & Associates.
- Weidlich, Brigitte (2008): TRADE: EPA Damages Regional Cooperation in Southern Africa. in: Inter Press Service News Agency, 15. Februar 2008. URL: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=41212> [19.01.2009]
- Weusmann, Johann (2005): Die Europäische Union und Südafrika. Bilaterale Handelsbeziehungen im Lichte des Gatt und WTO. Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht. Berlin: Ducker & Humboldt.

Ulli Jamitzky

Die neuen Außenwirtschaftspolitiken der EU und Japans – - Hegemoniale Projekte?

In den letzten Jahren hat sich mit der rasant wachsenden Anzahl von bilateralen Wirtschafts- und Handelsabkommen¹ ein neuartiger Trend im ansonsten multilateral organisierten Welthandelssystem manifestiert. Auch die beiden Handelsriesen Japan und die Europäische Union (EU) sind Teil dieser Entwicklung und haben sie mittels ihrer eigenen neu formulierten außenwirtschaftspolitischen Strategien beschleunigt. Sie sind daher nicht nur passive Teilnehmer, sondern spielen vielmehr eine aktive Rolle in diesem Paradigmenwechsel. Diese Rolle auszuleuchten, in Relation zueinander zu setzen und zu hinterfragen, ob die neuen Außenwirtschaftspolitiken Teil hegemonialer Strategien sind, darum geht es in diesem Beitrag.

In Japan findet dieser Paradigmenwechsel in der so genannten „Mehrebenen“-Außenwirtschaftspolitik, die 2002 vom japanischen Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) vorgestellt wurde, seine theoretische Grundlage (vgl. METI 2002: 190-198). Für die EU ist die 2006 von der Europäischen Kommission unter dem Namen *Global Europe: Competing in the World* verfasste Agenda das wegweisende Konzept für eine zukünftige europäische Außenwirtschaftspolitik, die vor allem unter dem Motto steht: „*rejection of protectionism at home, accompanied by activism in creating open markets and fair conditions for trade abroad*“ (Europäische Kommission 2006). Den Kern beider Ansätze bildet die Ausweitung des handelspolitischen Spielraumes: Waren die EU und Japan über Jahrzehnte traditionell multilateral geprägt, haben sie in den vergangenen Jahren ihr handelspolitisches Instrumentarium um zwei neue Ebenen erweitert: Neben der Unterstützung multilateraler, d.h. weltweiter Liberalisierungsrunden im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) setzen beide Akteure mittlerweile vermehrt auf regionale und bilaterale Abkommen. Insbesondere so genannte *Economic Partnership Agreements* (EPAs) als Instrumente

¹ Die Welthandelsorganisation (WTO) benutzt den Begriff der ‚Regional Trade Agreements‘ (RTA) zusammenfassend für ‚Free Trade Agreements‘ (FTA) und ‚Preferential Trade Agreements‘ (PTA). Die EU und Japan dagegen bezeichnen ihre eigenen Handelsabkommen als ‚Economic Partnership Agreements‘ (EPA), um ihren gegenüber herkömmlichen Freihandelsabkommen umfassenderen Ansatz deutlich werden zu lassen.

einer bilateralen Handelspolitik verbreiten sich rasant und gewinnen somit quantitativ und qualitativ an Bedeutung. Hat Japan seit 2002 – damals unterzeichnete es sein erstes Abkommen mit Singapur – insgesamt elf EPAs abgeschlossen und Verhandlungen über fünf weitere begonnen (vgl. METI 2010; MOFA 2010), so verfügt die EU über 29 bilaterale Wirtschaftsverträge und steht momentan (Stand März 2010) bei vier weiteren Abkommen kurz vor Abschluss der Verhandlungen (vgl. WTO 2010).²

Während Japan seinen Schwerpunkt auf die Vertiefung der bilateralen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit den Staaten Südostasiens (ASEAN) und Nordostasiens (China, Südkorea) legt, gilt für die EU die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) als ein wichtiges Anwendungsgebiet ihrer bilateral orientierten neuen Handelspolitik. Ausgehend von der These, dass Japan – ähnlich wie es die EU in ihren Beziehungen zu den AKP-Staaten versucht – die Region Ostasien als ihre wirtschaftspolitische Interessenssphäre behandelt, soll mit diesem Beitrag untersucht werden, inwieweit sowohl Japan als auch die EU ihre neue Außenwirtschaftspolitik dazu nutzen, vor allem eigene Interessen erstens zu artikulieren und zweites auch praktisch durchzusetzen und inwiefern diese Durchsetzung Charakterzüge eines hegemonialen Projekts trägt. Dahinter steht die Annahme, dass Entwicklungs- und Schwellenländer in bilateralen Verhandlungen machtpolitisch noch stärker benachteiligt werden als in multilateralen Verhandlungen unter dem Dach der WTO.³ Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die neue bilaterale Handelspolitik der EU und Japans einseitig die Handelsinteressen dieser beiden Wirtschaftsmächte bedient und vor allem über das neue Instrument der EPAs hegemoniale Züge erhält. Acar und Tekçe (2008: 277) bestätigen zunächst, dass wirtschaftliche Interessen eine, wenn nicht sogar *die* zentrale Rolle für die EU beim Abschluss von neuen EPAs spielen: „*The commercial or economic motivations for economic partnership agreements or FTAs [...] primarily focus on limiting or neutralizing potential trade diversionary effects which result from FTAs concluded between important trading partners and a third country.*“ Dies überrascht nicht, wenn man zugrunde legt, dass die EU gerade *im* Bereich der Han-

² Insgesamt unterhält die EU bilaterale Handelsbeziehungen zu 36 Staaten und zwölf Regionen bzw. Regionalorganisationen (vgl. Europäische Kommission 2009d).

³ Vergleich hierzu die Ausführungen von Dieter (2007: 32): „*Es ist offenkundig, dass ein bilaterales Verfahren dem mächtigeren Partner viele Möglichkeiten bietet, seine Interessen durchzusetzen. Hierarchie und Macht – Faktoren, die im internationalen Handel nie ganz fehlen – spielen in bilateralen Handelsabkommen eine größere Rolle als in der multilateralen Regulierung.*“

delpolitik aber auch *durch* ihre Handelspolitik eine Weltmachtsposition inne hat – also zuvorderst eine Welthandelsmacht ist (vgl. Meunier/Nicolaïdis 2005: 265f.).

Der Frage, inwieweit darüber hinaus eine übergeordnete hegemoniale Strategie der EU identifiziert werden kann, soll im weiteren Verlauf des Artikels nachgegangen werden.

1. Vorgehensweise und Fragestellung

In einem ersten Schritt wird ein Blick auf die interregionale Handelsbeziehung zwischen der EU und Japan selbst geworfen. Dazu wird eine Vermessung der japanisch-europäischen Beziehungen im Bereich der Handels- und Wirtschaftspolitik vorgenommen. Hierbei werden zunächst die wichtigsten Kennzeichen der Beziehung genannt, bevor darauf eingegangen wird, warum es beiden Seiten anscheinend nicht gelingt, das vorhandene wirtschaftliche Potential ihrer Beziehung besser zu nutzen. Weiterhin soll der Frage nachgegangen werden, welche Rolle ein mögliches EPA zwischen der EU und Japan spielen könnte, da ja auch das Verhältnis der beiden Handelsriesen untereinander nicht von ihrer strategischen Neuausrichtung unberührt bleibt. Es wird daher ebenfalls nötig sein auf den aktuellen Entwicklungsstand eines japanisch-europäischen Handelsabkommens einzugehen.

Zweitens wird die Frage, inwieweit sich die EU und Japan gegenseitig bei der Neukonzeption ihrer außenhandelspolitischen Agenda in den letzten Jahren beeinflusst haben, aufgeworfen. Als Ausgangsthese hierzu dient die Vermutung, dass sich vor allem Japan von der Neuausrichtung der europäischen Handelspolitik, wie sie im Kommissionspapier *Global Europe Strategy* 2006 formuliert wurde, beeinflussen hat lassen. Ist dies ein Beleg dafür, dass die EU – verstanden als hegemoniales Projekt – einen starken Einfluss auf die Konzeption der japanischen Außenhandelspolitik hat und lässt sich damit Japans Außenhandelspolitik in Ostasien ebenso wie die Politik der EU in Afrika als hegemoniales Projekt identifizieren? Oder beeinflussen sich die beiden „Zivilmächte“ (Mauß 1990/91), die vor ähnlichen gesellschaftlichen und internationalen Herausforderungen stehen, gegenseitig bei dem Versuch, globale Ordnungspolitik zu gestalten (vgl. Korte 2004: 560)?

Im Fazit werden dann die Folgen des beschriebenen Paradigmenwechsels in den Blick genommen: Inwieweit entsprechen die neuen Außenwirtschaftspolitiken der EU und Japans noch ihrem eigenen Anspruch, auch weiterhin primär die multilaterale Ebene in der Handelspolitik auszubauen? Lässt sich nicht vielmehr eine Vernachlässigung eben der multilateralen Ebene auf Kosten eines handelspolitischen Bilateralismus beobachten? Kann also eine Art Dominoeffekt beobachtet werden, dem-

zufolge der Abschluss der ersten EPAs einen Prozess ausgelöst hat, der weitere Abkommen nach sich zieht und dadurch zu einer Schwächung multilateraler Handelsregime führt (vgl. Baldwin 1993)? Ist dies vielleicht sogar von europäischer Seite intendiert, wie das Auftreten des neuen EU-Handelskommissars Karel De Gucht auf seiner Asienreise im März 2010 nahe legt, der entgegen der bisherigen Strategie der EU nun auf bilaterale Gespräche mit den Staaten Südostasiens setzt, um Freihandelsverträge mit diesen zu vereinbaren (vgl. Handelsblatt 2010)?

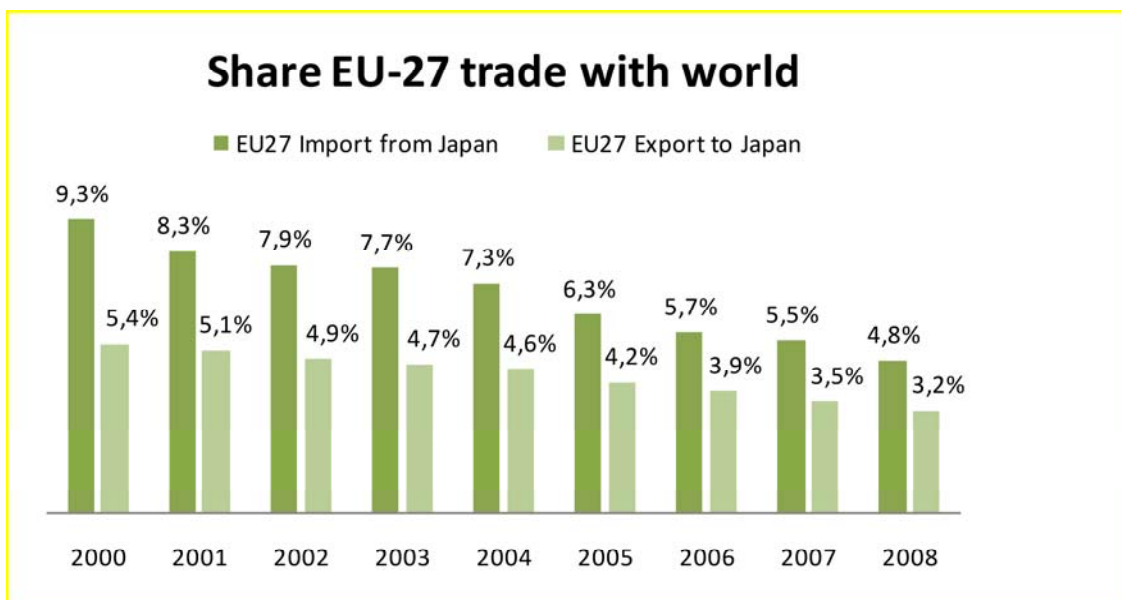
Außerdem soll abschließend mit diesem Aufsatz ein Beitrag zur Forschungslage über die europäisch-japanischen Beziehungen geliefert werden, da auch nach zehn Jahren der Ausspruch von Julie Gilson (2000: xi), das nämlich die „*relations between Japan and the European Union are rarely reported in the media or researched by scholars of international relations*“ weiterhin gültig ist.

2. Die handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und Japan: Eine Geschichte ungenutzter Potenziale?

Neben den USA sind die EU und Japan die beiden führenden Weltwirtschaftsmächte. Zusammen sind sie für etwa 44% des globalen Bruttoinlandsprodukts und 23% des Welthandels verantwortlich (vgl. Sunesen/Francois/Thelle 2010: 6). Abgeleitet von diesen Zahlen könnte man vermuten, dass gerade auch die interregionale Wirtschaftsbeziehung von Dynamik und Produktivität gekennzeichnet ist. Stattdessen wird der EU und Japan vorgeworfen, das Potenzial ihrer Beziehung nicht ausreichend zu nutzen. Obwohl seit Jahrzehnten enge wirtschaftliche Kontakte bestehen und die EU und Japan jeweils zu den wichtigsten Handelspartnern füreinander zählen, spricht Nabers (2009: 134) von „*unausgeschöpfte[n] Wohlfahrtspotenziale[n] in den japanisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen*.“ Japan – wie Ostasien insgesamt – spiele für die Außenwirtschaftspolitik der EU nur eine untergeordnete Rolle und die Beziehungen Japans zu Europa blieben ebenfalls hinter ihren Möglichkeiten zurück (vgl. Nabers 2009: 130). Auch der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Bericht *Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan* stellt ernüchternd fest: „*[B]ilateral trade has been declining in relative importance in recent years*“ (Sunesen/Francois/Thelle 2010: 6). Ein Blick auf die Handelszahlen in den letzten Jahren bestätigt diese Vermutung: 2008 erreichte der Warenhandel der EU mit Japan 117,3 Mrd. €. Dies ist die niedrigste Zahl seit dem Jahr 2000. Deutlicher wird es sogar, wenn man sich die prozentuale Entwicklung anschaut. So sank Japans Anteil an den gesamten Importen der EU von 9,3% im Jahr 2000 auf 4,8% im Jahr 2008 und auch bei den Exporten der EU nach Japan verringerte sich Japans

Anteil im gleichen Zeitraum von 5,4% auf 3,2% (vgl. Abb. 1) (vgl. Sunesen/Francois/Thelle 2010: 18f.).

Abb. 1: Japans Anteil am Import und Export der EU (Sunesen/Francois/Thelle 2010: 19)



Woran liegt es also, dass sowohl die EU als auch Japan – trotz regelmäßiger Bekundungen, wonach die Beziehungen intensiviert werden sollen – hinter ihren eigenen Erwartungen zurück bleiben und anscheinend nicht in der Lage sind, das ökonomische Potenzial ihrer Beziehung abzurufen? Für diesen Misstand können zunächst die politischen Rahmenbedingungen, also die traditionell engere Bindung Japans an die USA, verantwortlich gemacht werden (vgl. Nabers 2009: 135; Korte 2004: 560f.). Ein ebenso wichtiger Aspekt scheint die veränderte Rolle Chinas im Welthandelssystem zu sein: So hat China im Jahr 2003 Japan als zweitwichtigsten Handelspartner der EU abgelöst und mittlerweile haben auch Russland und die Türkei Japan als wichtigstes Empfängerland von europäischen Exporten überholt. Insgesamt hat Japan als Ziel europäischer Exporte an Attraktivität verloren (vgl. Sunesen/Francois/Thelle 2010: 22f.). Aus Sicht der EU sind drittens außerdem nichttarifäre, also zollfremde Maßnahmen⁴ von japanischer Seite, die für zusätzliche Handelskosten sorgen, das zentrale Hindernis für eine weitergehende Vertiefung des bilateralen Handelverkehrs (vgl. Su-

⁴ Der Bericht definiert *non-tariff measures* (NTMs) folgendermaßen: „They cover all non-tariff and non-quota measures that affect the cost of trade, such as the regulatory environment, technical regulations and standards, and differences in procedures for conformity assessment“ (Sunesen/Francois/Thelle 2010: 7).

nesen/Francois/Thelle 2010: 7): „*We conclude that de facto non-tariff measures in Japan could be the key to understanding and potentially solving the Japanese conundrum*“ (Sunesen/Francois/Thelle 2010: 18).

Ein weiteres wichtiges Kennzeichen der japanisch-europäischen Handelsbeziehungen ist das bestehende Handelsdefizit der EU gegenüber Japan, das seit 2005 zwischen 30€ und 34€ Mrd. pendelt (vgl. Europäische Kommission 2009b). Im Gegensatz jedoch zu den 1970er und 1980er Jahren, als dieses Thema die europäisch-japanische Handelsagenda stark prägte und der Beziehung einen konfrontativen Grundton gab, konnten in den letzten zwanzig Jahren eine Reihe von bilateralen Kooperationsformen geschaffen werden (vgl. Berkofsky 2010: 9f.; Korte 2004: 561f.). In den als ungleich zu bezeichnenden Handelsbeziehungen – der Verband der japanischen Wirtschaftsorganisation Keidanren (2009a) fasst die Asymmetrie in folgende Worte: „*In terms of trade and investment, the EU is not as dependent on Japan as Japan is on the EU*“ – dominieren aber mittlerweile kooperativere Formen der Zusammenarbeit. Die vier wichtigsten Dialogforen im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen sind:

- (1) Der High-Level Trade Dialogue;
- (2) der EU Industrial Policy Dialogue;
- (3) der seit 2005 bestehende Japan-EU Policy Dialogue on International Patent Agenda und
- (4) der im Jahr 2007 eingerichtete EU-Japan Energy Policy Dialogue.

Diese haben allesamt das Ziel, auf bilateraler Ebene Handel und Investitionen anzukurbeln, aber vor allem im Bereich des Schutzes von geistigem Eigentum und Patentrechten Kooperationsformen zu installieren und dadurch Sicherheit und Vertrauen zu stiften (vgl. Berkofsky 2010: 10). Hattori (2006: 10) fasst diese Entwicklung treffend zusammen: „*The institutionalization of economic relations between Japan and EU has progressed during the 1990s and 2000s drastically*.“ Man kann also durchaus zu Recht von einem Wandel der Handelsbeziehungen, die als feindlich bezeichnet wurden und von Handelsstreitigkeiten gekennzeichnet waren, hin zu einer kooperativeren Form sprechen (vgl. Hattori 2006: 1; Kimura 2005: 175f.).

Trotz bestehender Gründe für die Schwierigkeiten und berechtigter Kritik am anscheinend fehlenden politischen Willen das Potenzial dieser interregionalen Beziehung besser zu nutzen, sollte also auch berücksichtigt werden, dass die Achse EU-Japan bereits über ein hoch institutionalisiertes Netzwerk verfügt. Die beiden wichtigsten Dokumente hierzu sind die 1991 in Den Haag verabschiedete *Gemeinsame Erklärung der EU und Japan* (Europäische Kommission 1991; vgl. Korte

2004: 564) sowie der 2001 abgeschlossene EU-Japan-Aktionsplan *Shaping our Common Future – An Action Plan for EU-Japan Cooperation* (Europäische Kommission 2001). Mit diesem wurden vier gemeinsame Ziele formuliert, die seitdem als Grundlage der Beziehungen gelten und eine kooperativere Phase in den Handelsbeziehungen eingeleitet haben (vgl. Loewen 2006: 233-237):

- Frieden und Sicherheit zu fördern;
- die bilaterale Wirtschaft- und Handelspartnerschaft zu stärken;
- globale und gesellschaftliche Herausforderungen gemeinsam bewältigen und
- Völker- und Kulturverständigung vorantreiben.

Hinzu kommen der seit 1991 jährlich stattfindende EU-Japan-Gipfel, sowie zahlreiche weitere regelmäßige Arbeitstreffen auf ministerieller Ebene. Der letzte Gipfel fand im Mai 2009 in Prag statt und stand vor allem unter dem Vorzeichen einer gemeinsamen Positionsfindung für den Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009. Auch der Bereich der wirtschaftlichen Kooperation fand Eingang in die gemeinsame Presseerklärung, jedoch gingen die Ergebnisse dazu nicht über vorherige Maßnahmen hinaus. So soll der aktuellen Krise durch „*combating all forms of protectionism and promoting and facilitating global trade and investment; and ensuring a fair and sustainable recovery for all*“ (Europäische Kommission 2009a: 1) begegnet werden. Bemerkenswerterweise wird ein mögliches Handelsabkommen zwischen der EU und Japan nicht einmal erwähnt. Es bleibt bei einer schwammigen Willensbekundung die Beziehungen zu intensivieren ohne zu erklären, wie dies geschehen soll: „*Both sides expressed the intention to cooperate in strengthening the integration of their economies with a view to better exploiting the full potential of their economic relationship*“ (Europäische Kommission 2009a: 6). Ähnlich wie der oben zitierte Kommissionsreport erkennen beide Seiten auch hier „*the importance of putting focus on a few specific non-tariff issues which are expected to bring concrete outcomes*“ (Europäische Kommission 2009a: 6) an.

Dass nichtsdestoweniger Gespräche darüber geführt werden, ein europäisch-japanisches EPA abzuschließen, belegen zahlreiche Vorstöße und Ansätze von Unternehmerseite. Vor allem der seit 1999 ebenfalls jährlich stattfindende *EU-Japan Business Round Table (BRT)*⁵ spielt hier eine zentrale Rolle. Dass dies intendiert ist, zeigt die Wertschätzung der Arbeit der europäisch-japanischen Wirt-

⁵ Für eine Selbstdarstellung des EU-Japan Business Round Table und weitere Informationen zu seinen Zielen und Mitgliedern siehe folgende Homepage:

<http://www.eu-japan.eu/global/round-table.html> [17.03.2010].

schaftsbosse durch die Gipfelteilnehmer in Prag: „*Summit leaders recognised the value of the work of the EU-Japan Business Round Table and continued to have an interest in the discussions between the business communities of both sides*“ (Europäische Kommission 2009: 8). Der BRT hat 2007 die Schaffung einer Arbeitsgruppe gefordert, die zum einen eine Durchführbarkeitsstudie zu einem Handelsabkommen erstellen sollte und zum anderen zentrale Themenbereiche benannte, die in einem zukünftigen Abkommen berücksichtigt werden sollen:

„[T]he BDRT [BRT] proposes Japan and the EU authorities to establish a task force with business support to explore the feasibility of a Japan-EU Economic Integration Agreement, which should be an enriched economic agreement that includes priority issues for business such as strengthened regulatory cooperation, intellectual property, trade enhancement, and improving the investment environment“ (EU-Japan Business Table 2007: 2f.).

Bezeichnend ist auch hier die Aufforderung, den europäischen Arbeitgeberverband *BusinessEurope*⁶ und sein japanisches Pendant Keidanren eng in diesen Prozess einzubinden (vgl. EU-Japan Business Table 2008: 4).⁷

Als Höhepunkte der Kooperation kann neben dem Bemühen, im Jahr 2011 einen erneuten „Action Plan“ vorzulegen (vgl. Berkofsky 2010: 6)⁸, also vor allem die Diskussion um einen möglichen Abschluss eines umfassenden EU-Japan-EPAs in den kommenden Jahren gelten. Auf die aktuelle Entwicklung dieser Debatte soll nun noch einmal gesondert eingegangen werden. Wie schon aufgezeigt wurde, gehören vor allem die Privatwirtschaft und die Arbeitgeberseite zu den Unterstützern intensiverer Handelsbeziehungen. Auf japanischer Seite gilt der Keidanren als einer der einflussreichsten Befürworter einer stärkeren Fokussierung auf bilaterale EPAs in der japanischen Außenhandelspolitik. Neben seinem allgemeinen Engagement für bilaterale Handelsabkommen wurde speziell in den letzten Jahren eine intensivere Beziehung zur EU gefordert (vgl. Keidanren 2000, 2004). So haben die Lobbyisten des Wirtschaftsverbandes nach 2007 und April 2009 im November 2009 bereits einen dritten Aufruf mit dem Namen „*Call for the Start of Negotiations on Japan-EU Economic Integration Agreement – Third Proposal for Japan-EU Economic Partnership Agreement*“ vorgelegt (vgl. Keidanren 2007, 2009a, 2009b).

⁶ Mehr zur Arbeitsweise und zu den Zielen des europäischen Arbeitgeberdachverbandes BusinessEurope auf dessen Homepage: www.besinesseurope.eu [17.03.2010].

⁷ Vergleiche hierzu die Ausführungen zum *European Round Table of Industrialists* bei Bolldorf in diesem Band.

⁸ Hierzu fand am 9.02.2010 in Brüssel ein *Symposium on the future of EU-Japan relations* statt: http://ec.europa.eu/external_relations/japan/conf/index_en.htm [18.03.2010].

Diese erneute Veröffentlichung nach nur sechs Monaten macht stutzig. Was war in dieser Zeit geschehen, das eine wiederholte Veröffentlichung zu diesem Thema notwendig erscheinen lässt? Zum einen kann der erfolgreiche Abschluss eines EPAs zwischen der EU und Südkorea als Erklärung herangezogen werden. Am 15. Oktober 2009 wurden die Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen der EU und Südkorea erfolgreich beendet, der Vertrag befindet sich momentan im Ratifizierungsprozess und soll in der zweiten Jahreshälfte von 2010 in Kraft treten. Insbesondere die EU schreibt diesem Handelsabkommen einen besonders hohen Stellenwert zu und bezeichnet es als das „*free trade agreement (FTA) that is the most important ever negotiated between the European Union and a third country*“ (Europäische Kommission 2009c). Japan befürchtet neben allgemeinen Wettbewerbsverlusten vor allem Nachteile für seine heimische Automobil- und Elektronikbranche gegenüber den südkoreanischen Mitbewerbern auf dem europäischen Markt:

„Tokyo’s urgency comes as a result of the signing last year by the EU and South Korea of their FTA, which, if enforced, would gradually eliminate EU tariffs on imports from South Korea. Japanese businesses have expressed concerns that Japanese products, especially cars and home appliances such as flat-panel televisions, could lose their competitive edge against South Korean products in the European market“ (Japan Times 2010).

Zum anderen ist hier der Wahlsieg der Demokratischen Partei Japans (DPJ) bei den Unterhauswahlen am 30. August 2009 zu nennen. Der neu ernannte Premierminister Yukio Hatoyama gilt als Befürworter eines Handelsabkommens mit der EU: „*Japan PM suggests trade pact to new EU leader*“ (EUBusiness 2009). Auch die Japan Times bekräftigt: „*[T]he government under Prime Minister Yukio Hatoyama has never hidden its strong desire to launch free-trade talks with the EU*“ (Japan Times 2010).

Dies steht jedoch in einem Widerspruch zur eigentlichen Schwerpunktsetzung der neuen Regierung. So stellt der ehemalige britische Europaparlamentarier Glyn Ford in der Japan Times vom 23. September 2009 treffend fest, dass weder im Regierungsprogramm der DPJ, dem so genannten Manifesto (vgl. DPJ 2009a), noch im Koalitionsvertrag zwischen der DPJ, der SDP und der PNP (vgl. DPJ 2009b) die EU überhaupt erwähnt wird (vgl. Japan Times 2009) – also von einer außenpolitischen oder außenhandelspolitischen Fokussierung auf die EU keine Rede sein kann, vor allem weil Hatoyama mehrfach bekräftigt hat die Region Asien-Pazifik in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik zu stellen.

3. Orientierung an der EU als Modell erfolgreicher regionaler Wirtschaftsintegration

Man kann also festhalten, dass trotz der gegenseitigen Wichtigkeit als Handelspartner sowie der hohen Institutionalisierung der Beziehung zwischen der EU und Japan die eingangs genannte These, dass das vorhandene Potenzial nicht genutzt wird, bestätigt werden kann. Nichtsdestoweniger kann konstatiert werden, dass die EU als Akteur einen hohen indirekten Einfluss auf Japan ausübt. Dies ist zwar weniger der Fall im klassischen Bereich der ökonomischen Abhängigkeit, wo trotz ungleicher Handelsbeziehungen von einer Parität zwischen den beiden Akteuren ausgegangen werden kann. Vielmehr scheint es das „Modell EU“ zu sein, das attraktiv für Japan ist. Vor allem die japanische Privatwirtschaft, repräsentiert durch den Keidanren, ist an intensivieren wirtschaftlichen Beziehungen zur EU interessiert. Eine *East Asian Community* nach Vorbild der Europäer zu formen kann durchaus als Zielhorizont zahlreicher japanischer Außenpolitiker gesehen werden. Ähnlich wie die EU soll diese unter der Führung Japans zum ökonomischen und politischen Gravitationszentrum in Ostasien ausgebaut und so neben Europa und Nordamerika weiterhin die dritte Säule der Weltwirtschaft bilden. Die Bezüge auf die EU in Dokumenten verschiedener japanischer Ministerien bestätigen dies, so wird z.B. der bilateralen Freihandelspolitik der EU und der USA im aktuellen Weißbuch zur Handelspolitik der JETRO ein eigenes Unterkapitel gewidmet, das belegt, wie genau die Japaner beobachten, welchen Trends ihre beiden wichtigsten Konkurrenten folgen (vgl. JETRO 2009: 114f.). Außerdem wird noch einmal unterstrichen, welche Priorität der Abschluss eines EU-Japan Abkommens auf japanischer Seite hat: „*One major talking point with respect to potential future Japanese FTAs is a Japan-EU FTA*“ (JETRO 2009: 209). Japan dagegen wird im Global Strategy Paper der EU nicht einmal erwähnt.

Zwar wird die Beziehung zu Japan von europäischer Seite als eine „strategische Partnerschaft“ hervorgehoben und steht damit rhetorisch betrachtet auf der gleicher Ebene wie die Beziehungen mit z.B. China, Indien oder Russland. Was sich aber hinter dem Etikett der „strategischen Partnerschaft“ wirklich verbirgt, ist nicht eindeutig formuliert (vgl. Bendiek/Kramer 2009a: 8). Bendiek und Kramer (2009b: 217) zeigen deutlich, welche Probleme und Widersprüche sich daraus ergeben, dass die EU zwar einerseits strategische Partnerschaften mit Japan und anderen asiatischen Staaten unterhält, aber gleichzeitig keine kohärente Strategie gegenüber der Region Ostasien verfolgt:

„Das trifft im gleichen Maß für die Zuordnung der bilateralen ‚strategischen Partnerschaften‘ zu den Strategien für die verschiedenen interregionalen Beziehungen zu. Sind diese Partnerschaften Teil der interregionalen Beziehungen, sind sie über- oder nachgeordnet, sind sie ihnen eventuell

gleichberechtigt? [...] Und auch im Fall der Asien-Strategie wird nicht deutlich, ob und wie sich die angestrebten oder existierenden ‚strategischen Partnerschaften‘ mit China, Japan und Indien darin einordnen, zumal alle drei Staaten durchaus unterschiedliche Vorstellungen von der regionalen Ordnung im asiatischen Raum haben.“

Wie kann man also zusammenfassend die Beziehungen charakterisieren? *„Zwischen Japan und der Europäischen Union kann ein ‚offener‘ Bilateralismus mit multilateraler Zielsetzung nachgewiesen werden“*, behauptet Loewen (2006: 226). Er definiert offenen Bilateralismus als *„eine Strategie bilateralen Handelns, die darauf abzielt, bilaterale Verträge in multilaterale Verträge abzubetten“* (Loewen 2006: 331). Durch die gemeinsamen Zielsetzungen der EU und Japan in der internationalen Politik, z.B. im Bereich der UN-Reform oder einer gemeinsamen Haltung in Fragen der Abrüstung oder des Klimaschutzes, sieht er diesen Anspruch eingelöst (vgl. Loewen 2006: 236). Loewen (2006: 237) folgert dazu abschließend:

„Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Japan und die Europäische Union sich als globale Partner verstehen und sich ihrer Einflussmacht und somit ihrer Verantwortung bewusst sind. Deshalb versuchen beide Seiten ihre Gestaltungsmacht in Verhandlungsmacht durch außenpolitische Positionsangleichungen umzusetzen.“

Ob es jedoch beiden Akteuren gelingt, eben diese multilaterale Perspektive nicht aus den Augen zu verlieren, darf indes angezweifelt werden. Wie gezeigt wurde, fehlt es beiden Seiten offensichtlich an politischem Willen, diese Positionsangleichungen voranzutreiben. Stattdessen ist die globale Strukturpolitik der EU und Japans zunächst durch handelspolitische und genuin wirtschaftliche Interessen dominiert, was sich in den zahlreichen bilateralen Handelsabkommen niederschlägt. Ähnliche Probleme konstatiert Maull (2010: 197) auch in der Beziehung der EU zum Asien-Europa-Treffen (ASEM):

„Europa wie Ostasien haben ihre je eigene Form des ‚offenen Regionalismus‘ trotz Asienkrise und wachsender Außenhandels-Ungleichgewichte beibehalten – aber auch hier ist eher zu bezweifeln, ob ASEM dabei eine wichtige politische Rolle gespielt hat. Zudem wirkt die Unterstützung einer offenen, multilateralen Welthandelsordnung durch ASEM etwas fadenscheinig, wenn zugleich vor allem auf asiatischer, aber auch auf europäischer Seite in den letzten Jahren die Bemühungen um bilaterale Freihandels-Vereinbarungen forciert werden.“

Parallel dazu kann man auch für die Beziehung zwischen der EU und Japan festhalten, dass beide Seiten eher versuchen ihre globale Position durch den Abschluss möglichst vieler EPAs zu stärken anstatt den Stillstand der Doha-Verhandlungen aufzubrechen oder ein umfassendes Abkommen zwischen zwei Partnern auf Augenhöhe abzuschließen.

Nun soll näher auf die in der Einleitung genannte These, dass Japan sich in der Konzeption seiner Außenwirtschaftspolitik stark von der EU beeinflussen lässt, eingegangen werden. Dabei soll unter-

sucht werden, ob diese Beeinflussung als Beleg für eine hegemoniale Politik der EU bewertet werden kann. Als einer der wichtigsten Gründe für den Paradigmenwechsel der japanischen Handelspolitik wird oft die Hinwendung der EU zu einer bilateralen Handelspolitik genannt. Was steckt dahinter? Kann man diesen Einfluss als Beweis für die hegemoniale Macht der EU sehen? So stellt Pekkanen (2005: 78) fest:

„The aggregate shifts over time – from bilateral to multilateral to regional/preferential – suggest that there is an evolutionary progression that has brought the substance of Japanese trade diplomacy closer in line to that of the other advanced industrial actors, such as the United States and the European Union (EU).“

Man könnte also argumentieren, dass der Wandel des außenhandelspolitischen Ansatzes der EU für Reformdruck auf Japan sorgt, sodass das Land seine Handelspolitik in den letzten Jahren an die der EU anpasst hat, um vor allem negative ökonomische Folgen wie Handelsablenkung zu verhindern. Maull (2010: 204) dagegen erklärt den hohen Einfluss Europas in Japan und Ostasien mit der „weichen Macht“ der EU:

„Insgesamt handelt es sich bei der Gewichtszunahme Europas in Ostasien eindeutig um ein Phänomen der ‚soft power‘: [...] Bedeutsam ist für Ostasien vielmehr eher die Attraktivität europäischer Modelle und spezifischer europäischer Problemlösungen. Dies gilt derzeit vor allem für den Bereich der Währungskooperation (wobei der Euro in Ostasien nicht nur Ansporn zu vermehrten eigenen Kooperationsbemühungen ist, sondern aus Sicht Ostasiens auch als Element globaler struktureller Macht Europas erscheint).“

Auch für die japanische Außenhandelsorganisation JETRO hat die EU eine Art Vorbildsfunktion. Ähnlich dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) soll zunächst ein Netzwerk bilateraler FTAs in Ostasien japanischen Firmen den weiteren Auf- und Ausbau ihres Produktionsnetzwerkes in der Region ermöglichen, aber im Bereich der regionalen Wirtschaftsintegration gilt die EU Japan als langfristiges Vorbild (vgl. JETRO 2007: 111f.). Insbesondere im Zusammenhang mit den Diskussionen über eine zukünftige Ostasiatische Gemeinschaft beobachtet Japan den europäischen Integrationsprozess in weitergehenden Bereichen wie der Personenfreizügigkeit und der Währungsunion. Hierzu steht im Weißbuch der JETRO: *„There is a likelihood that movements aimed at achieving a high degree of integration, as found in the EU, in the Asia-Pacific region will take concrete form in the long term“* (JETRO 2007: 114). Besonders beeindruckt zeigen sich die FTA-Planer der JETRO (2008: 111) auch von der ‚Global Strategy‘ der EU:

„In October 2006, the European Commission established a new axis within its trade policies. Named ‚Global Europe‘, this new strategy is aimed at concluding FTAs with the emerging-market countries with high market potential but sticking to tariff and non-tariff trade barriers in many aspects.“

Die europäische Global Strategy deckt sich mit dem Interesse Japans, seine Wirtschaftsbeziehungen zu wichtigen Schwellenländern zu intensivieren und zu diesem Zweck weitere EPAs abzuschließen.

Insgesamt orientiert sich Japan stark an der Außenwirtschaftsstrategie der EU. Als Zentrum des dritten Weltwirtschaftsblockes liegt es auch in Japans Interesse, seine unmittelbare Nachbarregion Ostasien gemäß seinen wirtschaftspolitischen Interessen zu gestalten. Um dabei nicht gegenüber der EU und der USA ins Hintertreffen zu geraten, empfiehlt JETRO (2008: 184): „*It is required that Japan continues to promote high-level and comprehensive FTAs so as to avoid being placed at a disadvantage compared to Europe and the U.S. in the battle over FTAs.*“ Weiterhin teilt Japan gemeinsam mit der EU seinen Wunsch nach ‚WTO-Plus‘-Abkommen. Diese Art von Handelsabkommen gibt den teilnehmenden Staaten die Möglichkeit, auch in einem kleineren Rahmen, d.h. regional oder bilateral, Handelsliberalisierungen zu beschließen und außerhalb der stockenden WTO-Verhandlungen aktiv Handelspolitik zu betreiben. Außerdem garantieren ‚WTO-Plus‘-Abkommen im Gegensatz zu den langwierigen Verhandlungen in den multilateralen WTO-Runden oft schnelle Vertragsabschlüsse und sind dadurch umso attraktiver für die Vertragspartner: „*The world-class FTAs such as NAFTA and the EU are comprehensive, and Japan’s EPAs also cover not only tariffs and investment, but also other areas including bilateral cooperation*“ (JETRO 2007: 108).

Widersprüchlich scheint hierbei zu sein, dass – obwohl beide Seiten immer stärker auf EPAs in ihrer eigenen Handelspolitik setzen – es ihnen nicht gelingt ein umfassendes bilaterales Abkommen zwischen ihnen umzusetzen. Treffend kommentieren Bendiek und Kramer (2009b: 216) diesen Zustand:

„Wohlvollend betrachtet kann man sagen, dass das Etikett der ‚strategischen Partnerschaft‘ ein Indiz dafür ist, dass die EU diesen bilateralen Beziehungen ‚ihren Stempel aufdrücken‘ will, ohne dass jedoch im allgemeinen und mitunter auch im Einzelfall wirklich offenkundig würde, was angestrebt ist. Die Beispiele Japan und Kanada zeigen, dass selbst bei weitgehender Übereinstimmung in Werten und Interessen nicht zwangsläufig eine gemeinsame strategische Politik folgen muss, wenn beim Partner oder gar auf beiden Seiten der politische Wille hierzu kaum ausgeprägt ist.“

Könnte oben aufgezeigt werden, dass zumindest der Wandel der EU-Handelspolitik einen indirekten Einfluss auf die japanische Redefinition seiner Außenhandelsstrategie hat, kann der umgekehrte Fall nicht bestätigt werden. Für die EU spielt – neben dem Scheitern der Verhandlungen in Cancun 2003 und dem erneuten Aussetzen der Doha-Runde 2009 – vor allem die Hinwendung der USA zu einem handelspolitischen Bilateralismus die wichtigste Rolle bei der eigenen handelspolitischen Neuorientierung:

„Regarding the fact that the biggest competitor, the US, has been pursuing FTAs with many countries, especially with developed and emerging markets in East Asia, the EU had to act as soon as possible to avoid trade diversion and a shift in the EU's trade strategy had already become inevitable“ (Acar/Tekçe 2008: 275).

Im anschließenden Fazit werden nun noch einmal die Kernthesen des vorliegenden Beitrags zusammengestellt.

4. Fazit und Ausblick

Im Gegensatz zu den Beziehungen, die die EU mit anderen Ländern und Regionen unterhält und in denen sich der hegemoniale Einfluss der EU deutlicher nachweisen lässt (vgl. andere Beiträge in diesem Band), ist das europäisch-japanische Verhältnis im Bereich der Handelspolitik zwar stärker von der EU als von Japan geprägt, dahinter jedoch ein hegemoniales Projekt der EU zu vermuten würde zu weit gehen:

„Interessen- und machtpolitische Motive spielen für die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen im Rahmen interregionaler Strategien und bilateraler ‚strategischer Partnerschaften‘ durchaus eine Rolle. [...] [D]ie machtorientierte Politik in den ‚strategischen‘ Beziehungen [bleibt] zunächst einmal der rhetorischen Ebene verhaftet [...]“ (Bendiek/Kramer 2009b: 219f.).

Japan nimmt sich die EU zwar durchaus als Vorbild im Bereich der Handelspolitik und erfüllt damit eine wichtige Funktion von Hegemonie, nämlich die Akzeptanz eines hegemonialen Projektes durch den anderen Akteur, aber innerhalb der EU ist kein Projekt zu erkennen, das diesen Einfluss bewusst intendiert – und erst dies würde es rechtfertigen von einem hegemonialen Charakter der EU zu sprechen. Dass die EU durch ihr Handeln Japan als Modell und Vorbild dient und anhand der Global Strategy indirekten Einfluss auf die Neukonzeption der japanischen Außenhandelspolitik ausübt, konnte mit dem vorliegenden Beitrag konkretisiert werden. Allein daraus eine hegemoniale EU-Außenwirtschaftspolitik zu schlussfolgern, wenn doch vor allem ökonomische Interessen das Handeln der EU zu bestimmen scheinen, ist aber nicht zutreffend. Eine kohärente und eine Vielzahl von Politikfeldern umfassende Strategie kann daher zum bisherigen Zeitpunkt weder im Allgemeinen für die Außenhandelspolitik der EU noch im Speziellen in den bilateralen Beziehungen zu Japan ausgemacht werden.

Jedoch konnte gezeigt werden, dass in den Beziehungen zu Japan, die auf den ersten Blick als partnerschaftlich eingeschätzt werden, stets indirekte Beeinflussung bei der Politikformulierung stattfindet. Das Modell der EU zeigt auch dann seine Anziehungskraft, wenn es sogar nicht-intendiert,

wie in den Beziehungen zu Japan, die Politik anderer Akteure in den internationalen Beziehungen prägt. In den europäisch-japanischen Handelsbeziehungen könnte man daher die EU als eine Art Agenda-Setter bezeichnen, der Japans außenwirtschaftspolitischen Wandel hin zu einem handelspolitischen Bilateralismus entscheidend mitprägt. Dass trotz der mittlerweile hoch institutionalisierten und kooperativen Beziehungen weiterhin Probleme das bilaterale Verhältnis der EU und Japan belasten, betonen vor allem Bendiek und Kramer (2009b: 223): „*Die Kooperation zwischen sogenannten Zivilmächten ist nicht leichter, ‚strategische Partnerschaften‘ sind durchaus nicht konfliktärmer geworden.*“ Diese pessimistische Haltung teilt auch Berkofsky, der feststellt, dass trotz ambitionierter gemeinsamer Bemühungen zehn Jahre nach Verabschiedung des ersten EU-Japan-Aktionsplans nur geringe Fortschritte bei dessen Umsetzung erreicht worden sind:

„[V]ery few of the envisioned joint policies have actually been implemented and even if political rhetoric voiced during official EU-Japan encounters suggests otherwise, this is unlikely to change in the years ahead – not least in view of a lack of urgency to upgrade and intensify concrete EU-Japan co-operation in international politics and security“ (Berkofsky 2010: 4).

Was für Zukunftspotenziale bietet also das interregionale Verhältnis zwischen der EU und Japan? Beiden Seiten bleibt kurz- bis mittelfristig keine andere Wahl, als ein möglichst umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abzuschließen, um potenzielle Handelsumlenkung durch andere bilaterale Handelsabkommen zu verhindern. Gerade aus Sicht Japans zwingt vor allem das Abkommen Südkoreas mit der EU zu zügigen Fortschritten auf diesem Gebiet. Gelingt es dabei ein WTO-konformes und umfassendes Abkommen auf den Weg zu bringen, könnten davon durchaus positive Impulse auch für die weitere Entwicklung multilateraler Handelsliberalisierung ausgehen, da beim vorhandenen Handelsvolumen zwischen der EU und Japan davon ausgegangen werden kann, dass insgesamt – also auch für Länder die eigentlich durch ein EU-Japan FTA diskriminiert werden – handelsschaffende Effekte überwiegen. Verharren jedoch beide Akteure darauf, ihre jeweiligen Interessen zu schützen und aus einem Abkommen auszuklammern, wird ein EU-Japan-EPA nur als eine weitere Spagetti in dem weltweiten Nudelsalat von FTAs gelten.⁹

⁹ Zu beachten ist hierbei die Kritik von Pomfret (2006: 21), dass die Folgen von bilateralen FTAs – seien sie positiver oder negativer Art – generell überschätzt sind: „*The debate about whether RTAs are building blocks or stumbling blocks for global freer trade [...] faded because [...] in practice RTAs have made so little difference either way.*“

5. Literatur

- Acar, Sevil / Tekçe, Mahmut (2008): Multilateralism or Bilateralism: Trade Policy of the EU in the Age of Free Trade Agreements, in: Esen, Oguz / Ogus, Ayla (Hg.): Proceedings of the International Conference on Emerging Economic Issues in a Globalizing World, Izmir: Izmir University of Economics, 272-284.
- Baldwin, Richard E. (1993): A Domino Theory of Regionalism, Centre for Economic Policy Research Working Paper No. 857, 1-38. URL: http://www.hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/dom_old.pdf [30.03.2010].
- Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (2009a): Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“ – zur Einführung, in: dies. (Hg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden: Nomos, 7-13.
- Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (2009b): Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“: Hegemoniale Politik im neuen Gewand?, in: dies. (Hg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden: Nomos, 211-230.
- Berkofsky, Axel (2010): The EU's Relations with China, Japan and North Korea. Implications for the EU's Role and Engagement in Asian Security. ISPI Working Paper, Nr. 36, February 2010, 1-27. URL: http://www.ispionline.it/it/documents/WP_36_2010.pdf [14.03.2010].
- Dieter, Heribert (2007): Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke, in: Aussenwirtschaft, 62:1, 25-61.
- DPJ (Demokratische Partei Japans) (2009a): Manifesto: The Democratic Party of Japan's Platform for Government, 18.08.2009. URL: <http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2009.pdf> [16.03.2010].
- DPJ (Demokratische Partei Japans) (2009b): Policy Agreement upon the Establishment of a Coalition Government, 09.09.2009. URL: <http://www.dpj.or.jp/english/policy/policy090909.html> [16.03.2010].
- EUbusiness (2009): Japan PM suggests trade pact to new EU leader, 26.11.2009. URL: <http://www.eubusiness.com/news-eu/japan-diplomacy.1n9> [16.03.2010].
- EU-Japan Business Table (2007): Joint Recommendations 2007: Joining forces for competitiveness and sustainability, 3-4.06.2007, Berlin Meeting. URL: http://documents.eu-japan.eu/roundtable/joint_recommendations/joint_recommendations_june07.pdf [17.03.2010].
- EU-Japan Business Table (2008): Joint Report – EU-Japan Taskforce 2008, 02.07.2008. URL: http://documents.eu-japan.eu/roundtable/joint_report_taskforce/joint_report_taskforce_eia_july08.pdf [17.03.2010].
- Europäische Kommission (1991): Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan, 18.07.1991, Den Haag. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf [16.03.2010].
- Europäische Kommission (2001): Shaping our Common Future. An Action Plan for EU-Japan Cooperation. European Union – Japan Summit, Brussels, 2001. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/japan/docs/actionplan2001_en.pdf [16.03.2010].
- Europäische Kommission (2006): Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf [14.03.2010].
- Europäische Kommission (2009a): 18th EU-Japan Summit, Joint Press Statement, 04.05.2009, Prag. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/japan/docs/2009_summit_js_en.pdf [17.03.2010].
- Europäische Kommission (2009b): European Commission: EU-Japan Trade Statistics, 22.09.2009. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf [19.03.2010].
- Europäische Kommission (2009c): EU and South Korea initial free trade deal. Press release, 19.10.2009. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=449&serie=274&langId=en> [26.03.2010].
- Europäische Kommission (2009d): Trade – Creating opportunities. Bilateral relations, 24.06.2009. URL: http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/index_en.htm [29.03.2010].
- Gilson, Julie (2000): Japan and the European Union. A Partnership for the Twenty-First Century? London: Macmillan.

- Handelsblatt (2010): EU-Kommission treibt Freihandelsgespräche voran, von Helmut Hauschild, 08.03.2010. URL: http://www.handelsblatt.com/politik/_b=2542156,_p=6,_t=ftprint,doc_page=0;printpage [30.03.2010].
- Hattori, Takashi (2006): Institutionalization of the Japan-EU Economic Relations: Trade, Investment and Regulatory Reform. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, San Diego, CA, March 2006: 1-10. URL: http://www.allacademic.com/meta/p98021_index.html [14.03.2010].
- Japanese External Trade Organization (JETRO) (2007): JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment. Increasing Utilization of Asia FTAs and Growth Strategy for Japanese Companies. URL: http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2007.pdf [30.03.2010].
- Japanese External Trade Organization (JETRO) (2008): JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment. Japanese Economy Headed for Further Globalization both Domestically and Abroad. URL: http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2008.pdf [30.03.2009].
- Japanese External Trade Organization (JETRO) (2009): JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment. Global Strategy for Japanese Companies: Environment as a New Growth Engine. URL: http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2009.pdf [30.03.2010].
- Keidanren (2000): Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreements – Toward a New Dimension in Trade Policy, 18.07.2000. URL: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2000/033/proposal.html> [15.03.2010].
- Keidanren (2004): Urgent Proposals for Strengthening Economic Partnerships – Concrete Measures for the Strategic Promotion of Economic Partnership Agreements, 16.03.2004. URL: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/020.html> [15.03.2010].
- Keidanren (2007): Call for the Start of Joint Study for a Japan-EU Economic Partnership Agreement, 12.06.2007. URL: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2007/050.html> [15.03.2010].
- Keidanren (2009a): Toward Japan-EU Economic Integration – Second Proposal for Japan-EU Economic Partnership Agreement, 14.04.2009. URL: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2009/037.html> [15.03.2010].
- Keidanren (2009b): Call for the Start of Negotiations on Japan-EU Economic Integration Agreement – Third Proposal for Japan-EU Economic Partnership Agreement, 17.11.2009. URL: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2009/099.html> [15.03.2010].
- Kimura, Takayuki (2005): The EU Enlargement and the EU-Japan Economic Relationship, in: Ueta, Takako / Remacle, Éric (Hg.): Japan and Enlarged Europe. Partners in Global Governance, Brussels [u.a.]: Verlag Peter Lang, 175-188.
- Korte, Karl-Rudolf (2004): Die Europäische Union und Japan, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 558-573.
- Loewen, Howard (2006): Japans „offener“ Bilateralismus am Beispiel der Beziehungen zur Europäischen Union und zur ASEAN, in: Blechinger-Talcott, Verena / Frantz, Christiane / Thompson, Mark (Hg.): Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main: Campus, 225-247.
- Mauß, Hanns W. (1990/91): Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, 69:5, 91-106.
- Mauß, Hanns W. (2010): Das Asia-Europe Meeting (ASEM): Baustein effektiver globaler Ordnungsstrukturen? In: Nabers, Dirk (Hg.): Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 181-206.
- METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2002): White Paper on International Trade. URL: <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gIT02maine.html> [14.03.2010].
- METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2010): FTA/EPA/BIT. URL: http://www.meti.go.jp/english/policy/external_economy/trade/FTA_EPA/index.html [14.03.2010].
- Meunier, Sophie / Nicolaïdis, Kalypso (2005): The European Union as a Trade Power, in: Hill, Christopher / Smith, Michael (Hg.): International Relations and the European Union, Oxford: Oxford University Press, 247-269.
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2010): Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA), <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html> [14.03.2010].
- Nabers, Dirk (2009): Ohne Probleme, ohne Substanz? Die „strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und Japan, in: Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (Hg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden: Nomos, 128-149.

- Pekkanen, Saadia M. (2005): Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices, in: *Journal of East Asian Studies*, 2005:5, 77-103.
- Pomfret, Richard (2006): Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy? Presentation at a IIS seminar at Trinity College Dublin, 23. May 2006, 1-24.
- Sunesen, Eva R./Francois, Joseph F./Thelle, Martin H. (2010): Assessment of Barriers to Trade and Investment between the Eu and Japan, Final Report prepared for the European Union, DG Trade, by Copenhagen Economics A/S, Copenhagen.
- The Japan Times (2009): Time to boost Japan-EU ties, by Glyn Ford, 23.09.2009. URL: <http://search.japantimes.co.jp/print/eo20090923lf.html> [16.03.2010].
- The Japan Times (2010): EU FTA quest to test political will, by Shinya Ajima, 03.02.2010. URL: <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20100203f1.html> [16.03.2010].
- World Trade Organization (WTO) (2010): Regional Trade Agreements. RTA Database – European Union, 29.03.2010. URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?enc=bUbyxPA3Wob5pG8+pdmN/3gDX4/PPHkA9cw+E7phe4M=> [29.03.2010].

Axel Gehring

EU-Erweiterung als transatlantische Angelegenheit – Zu den Dynamiken der EU-Türkei-Beziehungen

Diese Studie möchte einen Beitrag zum Auffinden und zur Analyse möglicher hegemonialer Projekte liefern und fragen, inwieweit sie maßgeblich die EU-Türkeibeziehungen strukturieren. Ein Blick in die sogenannten Schlüsseldokumente der jüngeren europäisch-türkischen Beziehungen¹ erweckt zunächst den Eindruck, die Politik der EU gegenüber der Türkei sei maßgeblich das politische Projekt der EU-Kommission, die – als supranationalen Akteurin – vor allem auf wirtschaftliche (Neo-) Liberalisierung und gesellschaftliche Demokratisierung dränge und dabei auf die Methode politischer Konditionalität setze. Jedoch haben politische Projekte stets einen gesellschaftlichen Kontext, aus dem heraus sie sich formieren und den sie verändern oder stabilisieren wollen. Erst die Analyse des historischen Kontextes – wozu auch die innergesellschaftlichen Verhältnisse in der Türkei gehören – kann uns zur Frage des Projektes führen.

Diese Studie analysiert in einem ersten Schritt die Soziogenese der Republik Türkei (Kapitel 2.) und ihres Entwicklungsmodells, welches nach Selbstverständnis der republikanischen Eliten auch ein (antikoloniales) Europäisierungsregime war. Danach skizziert sie den internationalen und europäischen Kontext, in welchen die türkische Regierung 1959 ihren Antrag auf Assoziation mit der EWG stellte (Kapitel 2.1. u. 3.). Durch das Inkrafttreten dieser Assoziation 1964 sind die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei schon seit über 40 Jahren vor allem auf dem Feld der Ökonomie institutionalisiert (Kapitel 4). Dennoch ist in Frage zu stellen, inwieweit diese Institutionalisierung tatsächlich maßgeblich für den ökonomischen Entwicklungsweg der Türkei gewesen ist; da die Türkei bereits seit den sechziger Jahren eng mit den Bretton Woods Institutionen (hier: Internatio-

¹ Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion; Europäischer Rat Kopenhagen 21.-22. Juni 1993: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93; Regelmäßiger Fortschrittsbericht der EU Kommission 1999ff., Accession Partnerships 2001 ff.; Ratsbeschluss von 8. März 2001, Kopenhagen-Beschluss 2002; Ratentscheidung und die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen 2004 (Presidency Conclusions – Brussels, 16/17 December 2004); Negotiation Framework 2005; Entscheidung des EU-Rates 2006; Entscheidung der des EU-Rates 2008.

naler Währungsfonds IWF und Weltbank) kooperierte und im Rahmen dieser Kooperation eine Politik importsubstituierender Industrialisierung verfolgte, die sich nicht komplementär zu den ausformulierten Zielen der Assoziation (Kapitel 4.1.) verhielt. Erst mit dem Funktionswandel der Bretton Woods Institutionen (deren Programme fortan der Implementierung neoliberaler Regime dienten) und dem Kollaps des importsubstituierenden Regimes 1978 erfolgte ab den achtziger Jahren eine verstärkte Synchronisierung der türkischen Wirtschaftspolitik mit der (neuen) Integrationsweise der EG. Der gewaltförmige Staatsstreich des Jahres 1980 schuf dafür das institutionelle Setting (Kapitel 4.2.). Diese Veränderungen (Kapitel 5.) legten das Fundament für die Beschleunigung des Integrationsprozesses ab den späten neunziger Jahren (Kapitel 7. u. 8.), gleichwohl hatte sich mit dem Erreichen der Zollunion 1997 der ökonomische Integrationsmotor zuvor „erfolgreich totgelaufen“ (Kapitel 6.2.). Anscheinend kann das Interesse der europäischen Eliten an Beitrittsverhandlungen mit der Türkei nicht primär aus materiellen Interessen europäischer Akteure abgeleitet werden, es stellt sich folglich die Frage nach weiteren Motiven der Erweiterungspolitik. Der Einbezug der sicherheitspolitischen Dimension veranschaulicht, was politökonomische Analysen zu erklären vermögen: Die Politik der permanenten Beitrittsperspektive gegenüber der Türkei resultiert wesentlich aus der Militarisierung der EU-Außenpolitik, die auf Grund ihrer noch beschränkten Kapazitäten auf Unterstützung aus Ankara und Washington angewiesen ist; sie ist also Ergebnis türkischen Drängens, welches sich seiner Veto-Möglichkeiten im transatlantischen Bündnis bewusst ist (Kapitel 7.). Folglich kann nicht von einem hegemonialen Projekt gesprochen werden. Anderes verhält sich die Sache in der Türkei, dort konnten zahlreiche EU-Reformen tatsächlich demokratisierend wirken, indem sie sich nicht zuletzt auch gegen die autoritären Momente des desintegrierten kemalistischen Europäisierungsregimes richteten und haben so Zustimmung auch von den Subalternen und den neuen (bis vor kurzem von den Staatsapparaten marginalisierten) Eliten erfahren. Zumindest ein hegemoniales Moment ist den Beitrittsprojekt folglich zu attestieren, gleichwohl darf der spezifische Gehalt des Projektes nicht unterschlagen werden: Es fungiert wesentlich als weiterer externer Stabilitätsanker des neoliberalen Wirtschaftsregimes, das seit 1980 von der Militärjunta installiert worden ist (Kapitel 8).

1. 1923-1963 von der endogenen Europäisierung zur EWG-Türkei-Assoziation

Die Gründung der Republik Türkei war wesentlich ein Ergebnis der langanhaltenden Krise des Osmanischen Reiches gewesen, das im 19. Jahrhundert Halbkolonie der europäischen Mächte geworden war.² Erst im Verlauf des Ersten Weltkrieges hatte sich dort im Zuge von Kriegswirtschaft und der Vertreibung der griechischen und armenischen Minderheiten³ eine türkische Bourgeoisie bilden können, die in ihrem Unabhängigkeitskrieg (1919-22) die neue Eigentumsstruktur gegen die Intervention der Entente (d. h. im Wesentlichen Griechenland) verteidigte (vgl. Çağlar 2000: 505). Modernisierung und Europäisierung waren wesentlich gegen den Willen der europäischen Mächte erkämpft worden, die bislang Nutznießende der überkommenen sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Strukturen des Osmanischen Reiches gewesen waren. Modernisierung und Europäisierung meinten in diesem Kontext ein Nationbuilding-Projekt, welches die kulturelle, sprachliche und konfessionelle Homogenisierung der Bevölkerung umfasste und die Voraussetzung für die weitere indirekte Revolutionierung der Produktivkräfte – im Sinne einer passiven Revolution – schuf (vgl. Gehring 2009b: 26ff.). Die Subalternen blieben dabei letztlich der Funktionslogik eines noch zu schaffenden türkischen Kapitalismus untergeordnet, der seine Vorbilder in den sich fordisierenden Staaten Europas hatte. Diesen Prozess verklärt die offizielle türkische Geschichtsschreibung als die Reformen Mustafa Kemal Atatürks (vgl. Çağlar 2000: 503). Nachdem sich die junge türkische Bourgeoisie als zu schwach für ein liberal-kapitalistisches Entwicklungsmodell herausgestellt hatte, wurde ab den dreißiger Jahren ein etatistischer Entwicklungspfad beschritten, der den Akkumulati-

² Während im verbliebenen Rest des Osmanischen Reiches hohe Binnenzölle herrschten, waren vor allem die küstennahen Gebiete des Reiches über die Politik der Kapitulationen (Freihandelsverpflichtungen) eng mit den Ökonomien verflochten – eine osmanische Nationalökonomie existierte zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht. Seit dem Staatsbankrott im Jahr 1875 hatte der osmanische Staat seine währungs- und fiskalpolitische Souveränität weitgehend an die private englisch-französische „Osmanische Bank“ abgetreten, die auch die Funktion einer Zentralbank wahrnahm (vgl. Ahmad 2005: 11). Während dessen waren im Rahmen des Millet-Systems die nicht-muslimischen Minderheiten und ausländischen Staatsangehörigen sukzessive der Jurisdiktion durch ausländische Konsularmächte unterworfen worden. Uneingeschränkt Recht konnten die osmanischen Behörden nur gegenüber ihrer muslimischen Bevölkerung sprechen. Dies galt auch für die Besteuerung, womit die einkommensstärksten Bevölkerungs-Gruppen keiner Steuerpflicht oblagen (vgl. Kienitz 1959: 18f).

³ Es wird an dieser Stelle offenkundig, warum die Ereignisse von 1915 nach türkischem Recht nicht als Genozid bezeichnet werden dürfen. Eine solche Bezeichnung wäre ein Angriff auf den nationalen Gründungsmythos der Republik Türkei und aller gesellschaftlichen Verhältnisse die darauf aufbauen.

onsprozess beschleunigen sollte (vgl. Gehring 2009a: 185). Durch die Errichtung großer Produktionseinheiten, einer zentralen Verwaltung und eines säkularen Bildungswesens wurde erstmals eine technisch-administrative Mittelschicht geschaffen, die zusammen mit dem Militär und der türkischen Bourgeoisie den Kern des kemalistischen Blocks bildete (vgl. Gehring 2009b: 26). Dessen Herrschaft blieb jedoch brüchig und wurde durch ein hohes Maß an Zwang abgesichert. Während in der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung präfordistische und auch vorkapitalistische Lebensweisen dominant geblieben waren, organisierten die Großagrarien ab den vierziger Jahren Widerstand gegen die von der kemalistischen Einheitspartei CHP geplante Bodenreform. 1950 gewann die konservative Demokrat Parti (DP) die Parlamentswahlen und verfolgte im Interesse der Großagrarien einen liberalkapitalistischen Kurs, der nicht mehr auf etatistisch gelenkte (endogene) Industrialisierung setzte, sondern die Landwirtschaft durch forcierte Kommerzialisierung und Mechanisierung auf Export ausrichten wollte. Während durch rasche Einführung der kapitalistischen Produktionsweise auf den Land Pauperismus und Migrationsbewegungen in die Städte stetig anwuchsen, sanken ab Mitte der 1950er Jahre die Weltmarktpreise für Agrargüter, was in der Türkei eine schwere Wirtschafts- und Überschuldungskrise auslöste (vgl. Kalaycıoğlu 2005: 82).

1.1. Politische Ökonomie der Türkei am Vorabend der EWG-Assoziation

Als die türkische Regierung 1959 erstmals Antrag auf Assoziation mit der noch jungen EWG stellte, war die Türkei trotz ihrer NATO-Mitgliedschaft nicht nur geographisch sondern auch ökonomisch ein Land an der Peripherie Westeuropas, des lokalen kapitalistischen Zentrums. Griechenland, dessen Ökonomie über eine ähnliche Exportstruktur verfügte, hatte wenige Wochen zuvor selbst einen Antrag auf Assoziation gestellt. Nicht nur die ökonomische Krise, sondern auch die Sorge um die Benachteiligung der eigenen Agrarexporte können vor diesem Hintergrund als wichtige Motive des türkischen Assoziationswunsches benannt werden. Dieser verknüpfte sich ebenso mit der Hoffnung auf direkte Finanzhilfe und einem ausgeprägten Interesse am Export von Arbeitskräften. Ebenso war die türkisch-griechische Konkurrenz keine rein ökonomische, sondern auch eine diplomatisch-militärische und eine Institutionalisierung ihrer Beziehungen zur EWG wurde von der türkischen Regierung auch als symbolisch erstrebenswert und strategisch sinnvoll betrachtet (vgl. Akyürek 2005: 1). Nur wenige Monate nach dem Assoziierungsgesuch setzte im Mai 1960 ein Putsch überwiegend linker Offiziere der DP-Regierung ein Ende und leitete den Übergang von

Agrarexportorientierung zur Politik der importsubstituierenden Industrialisierung ein (vgl. Ahmad 1977: 270f). Nach kurzer – reformerischer – Herrschaft der Militärjunta, die neben einer umfassenden Verfassungsreform auch die Staatliche Planbehörde (DPT) geschaffen hatte, blieb der alte Gegensatz aus Großagariern und Agrarkapitalisten auf der einen, sowie dem kemalistischen Block auf der anderen Seite bestehen. Dieser Gegensatz fand in den sechziger Jahren seinen parlamentarischen Ausdruck in einer Koalitionsregierung zwischen DP-Nachfolgerin AP – Gegnerin sozial-ökonomischer Planung – und der kemalistischen CHP – Befürworterin sozial-ökonomischer Planung – (vgl. Gehring 2009b: 37). Die staatlich forcierte importsubstituierende Industrialisierungsstrategie bildete folglich einen umkämpften und stets brüchigen Kompromiss. Er beinhaltete die Errichtung einer auf den türkischen Binnenmarkt ausgerichteten Konsumgüterindustrie mit Hilfe von Joint-Ventures zwischen lokalen Unternehmen und ausländischem Kapital; Investitionen, die für privates Kapital kurzfristig unattraktiv waren, wurden von staatlichen Betrieben und öffentlichen Infrastrukturprojekten getätigt (vgl. Ahmad 1977: 280).⁴ Diese Konstellation ermöglichte in den sechziger Jahren ein rasches Wachstum der türkischen Industrie und einen Anstieg des türkischen BIP um 140% binnen einer Dekade. In der Folge bildete sich eine populistische Allianz zwischen Industriekapital, organisierter Arbeiterschaft, Kleinbauern und dem protektionistischen Staat heraus (vgl. Odman 2000: 451). Die Reallohnentwicklung (1963-66 4,3%, 1967-70 6,5% und 1975-77 14,5%) und die Ausweitung staatlicher Ausgaben für Bildung und Gesundheit halfen diese Allianz zu stabilisieren, während eine rege Investitionstätigkeit die höchsten und schnellsten Zuwachsraten formeller Beschäftigung in der Geschichte der Republik ermöglichten (vgl. Odman 2000: 451 f.). Im Jahr 1972 trug die türkische Industrie erstmals einen Anteil zum BIP bei, der höher war als jener der Landwirtschaft (vgl. Ahmad 1977: 281), in der allerdings noch immer die überwiegende Mehrheit der türkischen Bevölkerung tätig war. Zugleich zeigten sich immer deutlicher die Schwächen des importsubstituierenden Industrialisierungsansatzes: Die geringe Fertigungstiefe der eigenen Produkte erforderte einen hohen Importanteil an Zwischengütern und verursachte einen dementsprechenden Devisenbedarf. So stieg die Auslandsverschuldung permanent, während Gewinne aus Joint-Ventures zu einem hohen Anteil ins Ausland transferiert wurden (vgl. Ceylan, 1985 S. 219 u. 235). Gleichwohl konnten die (west-)türkischen Großkonglomerate (wie die

⁴ Eine von kemalistischen Kräften favorisierte Alternative zu dieser Entwicklungsstrategie war die Bodenreform samt Schaffung einer Besteuerungsgrundlage für Großgrundbesitz gewesen. Sie war in Koalition mit der AP nicht durchsetzbar gewesen. Für ein konsequent etatistisches Programm endogener Industrialisierung fehlten dem Staat damit die Mittel.

Sabancı-, Eczacıbaşı- und Koç-Holding) dank hoher Kapitalrenditen rasch wachsen und sich zunehmend vom türkischen Entwicklungsstaat emanzipieren (vgl. Aydın, 2005, S. 35 u. Burğa, 1998, S. 526). Durch ihre organische Vernetzung mit ausländischem Kapital gewannen sie zunehmend den Charakter einer typischen Kompradorenbourgeoisie. Einen Sonderfall stellte die Oyak (Ordu Yardımlaşma Kurumu) dar, die als Pensionsfonds der Streitkräfte von Steuern und Abgaben befreit war und als eine mächtigsten türkischen Industrieholdings bereits in den siebziger Jahren über beträchtliche Beteiligungen an ausländischen Konzernen (z. B. Renault und Hilton) verfügte. Türkische Industrieerzeugnisse blieben derweil mangels Qualität nur beschränkt exportfähig.

2. Die EWG am Vorabend der Assoziation

Derweil bildeten die Ökonomien der neu gegründeten EWG das lokale kapitalistische Zentrum, welches sich rasch von Zweiten Weltkrieg erholt und neue exportstarke Industrien aufgebaut hatte. Die EWG wuchs seit ihrer Gründung im März 1957 sukzessive in die Rolle eines Stabilisierungsregimes der fordistischen und wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungspfade der westeuropäischen Nationalökonomien hinein (vgl. Ziltener 1999: 123 f.). Die Regierungen der Bundesrepublik und der Beneluxstaaten erhofften sich von einem gemeinschaftlichen Markt Vorteile für ihre exportstarken Industrien (vgl. Brunn 2006: 103). Währenddessen gab es in Frankreich und Italien Vorbehalte, die aus einer geringeren Entwicklung der dortigen Industrien und einer größeren Bedeutung der lokalen Agrarsektoren resultierten (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 156). Diesen strategischen Interessensgegensätzen wurde die EWG insofern gerecht, als dass sie als Zollunion Protektion nach außen, d. h. Schutz vor Agrarimporten mit einem freien Markt für Waren im Inneren zu kombinieren vermochte (vgl. Brunn 2006: 115). Weder die französische noch die italienische Regierung hatten vor diesem Hintergrund ein Interesse an einem raschen Beitritt oder einer umfassenden Assoziierung des Agrarlandes Türkei. Zugleich sorgten aber ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und die sich zuspitzende Systemkonfrontation vor allem in der Bundesrepublik für einen Mangel an Arbeitskräften und wachsende Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Bereits am 30. Oktober 1960 hatten die deutsche und die türkische Regierung ein bilaterales Abkommen „zur Regelung der Vermittlung von türkischen Arbeitnehmern nach der Bundesrepublik Deutschland“ geschlossen (vgl. Akyürek 2005: 1 f.). Ihre traditionelle Stellung als wichtigste Handelspartnerin der Türkei hatte die (west-)deutsche Industrie bis Mitte der fünfziger Jahre wieder zurückgewonnen (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 144). Zudem war der bundesdeutschen Regierung gegen Ende der fünfziger Jahre die Koor-

dination der multilateralen Finanzhilfe für die Türkei im Rahmen der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) angetragen worden und im Sommer 1962 folgte der Vorsitz im „Türkei-Konsortium“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 145). Vor dem Hintergrund der Systemkonfrontation folgte ab 1964 eine massive Ausweitung der deutschen Rüstungshilfe in Form regelmäßiger unentgeltlicher Waffenlieferungen, die bereits damals die geostrategische Bedeutung der Türkei unterstrichen. Derweil befürchtete die französische Regierung, dass eine Assoziation der Türkei vorwiegend wirtschaftlichen und strategischen Interessen der USA diene. So drängten die französische und die italienische Regierung im Verlaufe der Assoziierungsverhandlungen auf möglichst geringe Einfuhrpräferenzen und weitgehende Reziprozität im Zollabbau, vor allem wollten sie jedoch definitive Festlegungen über den weiteren Verlauf der Assoziation möglichst vermeiden (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 156f.).

Starke Unterstützung erhielt die Assoziation vor allem auf supranationaler Ebene, dass heißt vor allem innerhalb der EWG-Kommission und in „sicherheitspolitisch argumentierenden Zirkeln“ (Kramer/Reinkowski 2008: 157f.), denen die Türkei als „Wächterin des Bosphorus“ galt. „Europa“ wurde in den sechziger Jahren vor allem als „freie Welt“, d. h. als nicht kommunistisch definiert. Das für diese Definition erforderliche „Andere“ bildete die UdSSR (vgl. Walter 2008: 141) – der damalige Präsident der EWG-Kommission Walter Hallstein war ein typischer Vertreter dieses Diskurses, der die Massenmedien dominierte.⁵ Der Putsch der türkischen Militärs, der in die Anfangsphase der Verhandlungen gefallen war, wurde in den Debatten um die Assoziierung nicht negativ wahrgenommen (vgl. Walter 2008: 142, 155).

3. Das Assoziierungsabkommen von 1964

Das Assoziierungsabkommen von 1964 wurde vor dem Hintergrund sowohl der unterschiedlichen Interessen der Akteure als auch der Machtverhältnisse der damaligen Zeit geschlossen und bildete bis zur 1996 umgesetzten Zollunion (zwischen der EU und der Türkei) die vertragliche Grundlage

⁵ Für Diskurse in anderen Staaten liegen mir kein systematischen Diskursanalysen vor. Es jedoch nicht davon auszugehen, dass in Frankreich und Italien eine ähnlich prägnante geostrategische Inklusion der Türkei vorgenommen wurde. Es sei an im Hinblick auf Frankreich an den Algerienkrieg erinnert. Die französische Diplomatie der damaligen Zeit sah in der Türkei eine „europafremde Kultur“ (vgl. Kramer, Reinkowski, 2008, S. 157 f.).

der europäischen Beziehungen zur Türkei. Während die Artikel 2 bis 4 (vgl. 64/733/EWG) die Errichtung einer Zollunion im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses vorsahen, wiesen die weiteren Artikel darüber hinaus. So war nach Art. 5 für die Endphase der Assoziierung eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, im Art. 12 die schrittweise Herstellung der (vollen) Freizügigkeit von Arbeitskräften sowie in den Artikeln 13 und 14 Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit vorgesehen. Weitreichende Bestimmungen enthielt das Abkommen auch hinsichtlich des Kapitalverkehrs, der erleichtert werden sollte, um „Kapitalanlagen aus den Staaten der Gemeinschaft in der Türkei zum Aufbau der türkischen Wirtschaft zu fördern“ (Art. 20); ebenso wurde eine gemeinsame Koordinierung der Handelspolitik gegenüber Drittländern (Art. 21) vereinbart. Damit wies das Abkommen eine starke Ähnlichkeit zum EWG-Vertrag auf, eine gestaltende Mitwirkung der Türkei in der EWG-Politik war jedoch nicht vorgesehen (vgl. Kramer 1988: 37f.), wenngleich eine Mitgliedsperspektive in Aussicht gestellt wurde (vgl. Art 28; 64/733/EWG). Allerdings ließ Artikel 28 eine Hintertür offen, indem er die Mitgliedsperspektive auch bei voller Umsetzung der Assoziation von einer Prüfung durch die Mitgliedsstaaten der EWG abhängig machte. Das Assoziierungsabkommen wurde vom türkischen Parlament fast einstimmig gebilligt, sodass es am 1. Dezember 1964 in Kraft treten konnte (vgl. Kramer 1988: 40). Erst gegen Ende der sechziger Jahre wurde die weitere Entwicklung der Assoziation zum Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Die westtürkischen Konglomerate unterstützten das Abkommen weiterhin und erhofften sich von der Umsetzung des Zusatzprotokolls der Assoziation vereinfachten Zugang zu neuen Technologien. Die türkische Linke, die islamische und säkulare türkische Rechte fürchteten mit Blick auf sinkende Zolltarife um den Erfolg des türkischen Industrialisierungsprozesses.⁶ So vertrat die linke Gewerkschaftskonföderation DİSK die Ansicht, dass die EG „die wirtschaftliche Entwicklung behindern und die Türkei dazu verdammen würde in halbkolonialen Zuständen zu leben.“ (zit. nach Kramer 1988: 45).

3.1. Die Entwicklung der Assoziation bis 1980

Tatsächlich nutzte die Reziprozität beim Abbau von Industriezöllen vor allem den Industrien der EWG-Staaten, deren Exporte in der Folge überproportional zunahmen, während die türkische

⁶ Die westtürkischen Kapitaleigner hielten ihre Unternehmen derweil für wettbewerbsfähig genug, sofern eine drastische Senkung der (Lohn-)Kosten durchgesetzt würde (vgl. Kramer 1988: 45); auch der unionistische Gewerkschaftsdachverband Türk-İş unterstützte das Abkommen weiterhin.

Landwirtschaft nur minimal von Agrarkonzessionen profitierte (vgl. Kramer 1988: 41).⁷ Bis 1968 stieg das Handelsbilanzdefizit der Türkei mit der EWG um 101 Mio. Dollar (700 Prozent); unterdessen lief die vereinbarte Finanzhilfe nur schleppend an, auch weil türkische Staatsunternehmen von dieser ausgeschlossen waren (vgl. Kramer 1988: 42). In den Jahren bis 1980 änderte sich an dieser Tendenz nichts Wesentliches. Das Assoziierungsabkommen samt seiner im Laufe der siebziger Jahre unterzeichneten Zusatzprotokolle, die weitere Zollsenkungen beinhalteten, war im Grunde inkompatibel mit jenen Elementen der nationalen Entwicklungsstrategie der Türkei, die auf Importsubstitution, Lohnwachstum und Binnenmarktorientierung setzten. Nicht nur in der türkischen Gesellschaft, sondern auch in den Staatsapparaten herrschte ein ausgeprägter Konflikt über die Frage, ob eine Strategie des entwicklungspolitischen Etatismus oder ökonomischen Liberalismus zu verfolgen sei.⁸ Während die Staatliche Planungsbehörde (DPT) auf die weitere Entwicklung von Basisindustrien drängte, ehe weitere Schritte der ökonomischen Integration vollzogen werden könnten, verlangte das Außenministerium eine möglichst rasche Vertiefung der Beziehungen zur EG (vgl. Kramer 1988: 45). Das umkämpfte Patt der politischen Kräfte verhinderte bis 1980 die Formulierung einer stringenten und kontinuierlichen Politik gegenüber der EG, gleichwohl gelang es der türkischen Regierung 1973 einseitig die im Zusatzprotokoll vorgesehenen Maßnahmen zur Zollreduzierung auszusetzen (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 160).⁹ Für letztere war die Türkei-Assoziation ökonomisch eher unbedeutend – es bestanden wirksame Barrieren gegen Agrarimporte, während der noch kleine türkische Markt trotz seiner rasch steigenden Einfuhren ein noch überschaubares Absatzgebiet für europäische Industrieprodukte bildete. Der latente Konflikt über die Umsetzung der Assoziation spitze sich zu, als sich 1978 die CHP-geführte Regierung unter Minis-

⁷ So wurden beispielsweise erhöhte Einfuhrkontingente auf Tabak, Rosinen, Haselnüsse und getrocknete Feigen gewährt. In diesen Produktkategorien (sog. Dauerkulturen) war die türkische Landwirtschaft gar nicht in der Lage, ihre Produktion kurzfristig zu steigern.

⁸ Dabei sollte nicht vergessen werden, dass innerhalb der sozialen Bewegungen auch ökonomische Ansätze basisdemokratischer und solidarischer Art diskutiert wurden. Der von der herrschenden Literatur verbreitete Eindruck, dass die ökonomische Theorie- und Praxisdiskussion auf die Koordinaten Etatismus versus Liberalismus zu reduzieren sei, korrespondiert letztlich mit der Sichtweise des türkischen Generalstabes unter Kenan Evren, der (linke) soziale Bewegungen per se als Brutstätten des Terrors ansah und nicht als mögliche Quellen lebenswerter Gesellschaftsentwürfe.

⁹ Auffällig ist dabei vor allem zeitliche Nähe von weiteren Integrationsschüben zu Inventionen des Militärs. So war beispielsweise nach dem Memorandum der türkischen Streitkräfte vom 12.03.1971 die heftige öffentliche Debatte um das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen rasch beendet worden. Es konnte 30.08.1971 in Kraft treten (vgl. Kramer 1988: 53).

terpräsident Bülent Ecevit entschloss, mit Mitteln aus Brüssel den IV. Fünfjahresplan der Republik zu finanzieren, der den Aufbau eines genossenschaftlichen Wirtschaftssektors beinhaltete (vgl. Republic of Turkey Prime Ministry Secretariat General for EU Affairs. 2009).¹⁰ Doch letztlich konnte sie nur minimale Konzessionen hinsichtlich der Exporte sowie eine auf fünf Jahre befristete Aussetzung des Abbaus von Importzöllen heraus handeln (vgl. Kramer 1988: 71, 73).

Zusammenfassend kann den EWG/EG-Türkei-Beziehungen für die Periode von 1964 bis 1980 ein Charakter attestiert werden, der der Europäischen Integration gemeinhin erst ab den achtziger Jahren beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht bescheinigt wird: Die EG spielte die Rolle einer Liberalisierungsakteurin, die über Assoziation Druck auf das türkische Entwicklungs- und Industrialisierungsmodell ausübte. Letzteres war – insbesondere von kemalistischen Akteuren¹¹ – nicht nur als (endogenes) Europäisierungsmodell, sondern im Rahmen des nationalen (kemalistischen) türkischen Mythos auch als Teil einer spezifisch antiimperialistischen Praxis verstanden worden. Allerdings wurde die europäische Politik bis 1980 nicht primär von transnationalisierten Kapitaleliten und Konzernen bestimmt, die auf eine aktive und aggressive Außenhandelspolitik drängten. Sie war insofern binnenwirtschaftlich motiviert und defensiv gewesen, als dass ihre im Rahmen der Assoziation selektiv betriebene Zollpolitik hauptsächlich den Schutz der europäischen (Agrar-) Märkte und wohlfahrtsstaatlich abgesicherten Akkumulationsregime betrieb, während die Türkei ihre (Industrie-) Märkte zu öffnen hatte (s.o.). Damit hatte sie zweifellos einen Beitrag zur Stärkung der in der AP organisierten konservativen Kräfte geleistet, dennoch hatten gewichtige Fraktionen innerhalb der türkischen Staatsapparate dagegen relativ erfolgreich Widerstand geleistet, weswegen die Assoziation auch aus europäischer Sicht bis dahin nicht als Erfolg gewertet werden konnte. Die Rolle der Bretton Woods Institutionen bei der Entwicklung des (kemalistisch) türkischen Entwicklungsmodells sollte sich im Folgenden als bedeutender erweisen.

¹⁰ Die Idee der Etablierung selbstverwalteter Wirtschaftssektoren war während der siebziger Jahre nicht nur ein zentrales Ziel der türkischen Linken, sondern wurde auch von der (kontrakapitalistischen) islamischen Rechten propagiert.

¹¹ Ein typischer Vertreter dieses Diskurses war während der siebziger Jahre CHP-Vorsitzende Bülent Ecevit gewesen.

3.2. Der Putsch von 1980: Gewaltförmige Neoliberalisierung als Integrationsmotor

Bis zum Ende der siebziger Jahre konnte die türkische Ökonomie ihre strukturelle Leistungsbilanzkrise nicht überwinden und wurde 1978 zu einem typischen Opfer von Ölkrise und Volker-Schock, die sich in Form einer akuten Schulden- und Devisenkrise artikulierten. Zwecks Devisenbeschaffung wandte sich die vom Kemalisten Bülent Ecevit geführte Regierung an IWF und OECD, die vom türkischen Staat ein orthodoxes Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramm verlangten. Letzteres sah in seiner Gesamtsumme auf eine Abkehr von der importsubstituierenden staatlich koordinierten Entwicklungspolitik und eine entschiedene Hinwendung zu einer neoliberal geprägten exportorientierten Wirtschaftspolitik vor (vgl. Çeçen; A. Doğruel u. F. Doğruel 1994: 44). Dazu bereitete die neue konservative AP-Regierung Demirel unter Federführung des ehemaligen Weltbank-Managers Turgut Özal die Liberalisierung des Außenhandels, des Finanzsektors, den Abbau von Subventionen, die Freigabe von Zinssätzen und Wechselkursen und die Liberalisierung der Agrarpreise vor. Diese so genannten „Beschlüsse des 24. Januar“ wurden im Sommer 1980 von Weltbank und IWF geprüft und mit einem Kredit über 1,7 Mrd. US\$ unterstützt (vgl. Odmann 2000: 452 f.). Der massive Widerstand von Gewerkschaften, sozialen Bewegung und kemalistischer Opposition gegen das Programm konnte erst am 12. September 1980 durch den Putsch der Streitkräfte gebrochen werden.

Die radikale Neukonfiguration der türkischen Wirtschaftspolitik umfasste des Weiteren eine gezielte gewerkschaftliche Desorganisation (durch Illegalisierung) und Lohnrepression, die die Reallöhne von 1980 bis 1988 um 25% sinken ließ (vgl. Odmann 2000: 452, 454). Die massive Repression nicht nur von gewerkschaftlichen und linken, sondern auch (links-)kemalistischen Kräften – darunter auch Bülent Ecevit (vgl. Gehring 2009b: 48) – illustriert, dass wesentliche Teile der alten kemalistischen Staatsdoktrin nicht mehr funktional im Sinne einer Regulation der neuen neoliberalen Angebotsökonomie waren, sondern nur mehr Sedimente aus der zurückliegenden Epoche der Republikgründung und der Phase der Importsubstitution bildeten. Allerdings mutete die fortan betriebene Umdeutung der kemalistischen Staatsdoktrin zu einer paternalistisch-patriarchalen Symbiose aus „Türkentum“ und sunnitischem Islam (vgl. Karakas 2007: 18) hochgradig artifiziell an, wenngleich sie den regulativen Erfordernissen der neuen neoliberalen Angebotsökonomie indirekt stärker gerecht wurde, da sie die Repression auch gegen bis dahin „staatstragende“ Kräfte der „populistischen Allianz“ ideologisch begründbar machte (s. o.). Nicht nur linke, gewerkschaftliche, sondern auch kemalistische Kräfte waren fortan massiver Repression ausgesetzt (vgl. Gehring 2009 b: 48).

3.3. Reaktion der EG-Staaten auf den Putsch

Die Regierungen der meisten EG-Staaten reagierten zunächst abwartend bis wohlwollend auf die Entwicklungen in der Türkei und banden sie im Dezember 1980 sogar noch in die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ein (vgl. Kramer 1988: 87). Kritik an den Entwicklungen in der Türkei äußerten vor allem die linken Fraktionen des Europaparlamentes, sowie die europäischen Gewerkschaften (vgl. Kramer 1988: 90). Erst im Herbst 1981 wurde durch die EG-Kommission die Finanzhilfe für die Türkei de facto eingefroren. Ursächlich dafür war weniger die repressive Politik der Militärregierung als vielmehr bilaterale Streitigkeiten in den Bereichen Agrarhandel, Freizügigkeit, Textilhandel und Visa (vgl. Kramer 1988: 94). Großbritannien und die Bundesrepublik unterstützen mehr oder minder offen die Junta, während die Niederlande, Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien den Europarat nutzen, um Kritik am Regime zu artikulieren (vgl. Kramer 1988: 94). Bereits im Mai 1982 verabschiedete das Europaparlament mit knapper Mehrheit einen positiven Bericht zur Lage in der Türkei. Nach dem Inkrafttreten der im Auftrag der Streitkräfte ausgearbeiteten Verfassung 1983 vollzogen die Regierungen der EG-Staaten eine rasche Rehabilitation des türkischen Regimes.¹² Im Sommer 1985 konnte die deutsche Bundesregierung gegen die beträchtliche Aufstockung deutscher Rüstungshilfen die türkische Zustimmung zur Nichtumsetzung der im Assoziierungsabkommen vorgesehenen Arbeitnehmerfreizügigkeit erkaufen (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 161).¹³

Die neue Ausrichtung auf Exporte führte jedoch nicht – wie anfangs erwartet – zu Wachstum türkischer Exporte in die Staaten der EG, sondern stattdessen zu einer Expansion des Handels mit den nahöstlichen und nordafrikanischen Ökonomien (Balkır 1998: 55), die einen qualitativ weniger anspruchsvollen Absatzmarkt für türkische Produkte bildeten. Derweil regierten die westtürkischen Konglomerate besorgt auf diese Entwicklungen und drängten nicht zuletzt im Angesicht der laufenden Süderweiterung der EG auf eine baldige Vollmitgliedschaft der Türkei, da sie um die Gleich-

¹² Die türkische Verfassung von 1983 war deutlich repressiver als ihre Vorgängerin, die Rolle des Nationalen Sicherheitsrates und des Staatspräsidenten wurden nochmals gestärkt. Präsident der Republik wurde der Putschist Kenan Evren.

¹³ Die Rüstungshilfen waren für die türkische Regierung in zweierlei Hinsicht besonders wichtig: Die Streitkräfte litten noch immer unter Spätfolgen des nach der Zypern-Intervention (1974) verhängten Waffenembargos, darüber hinaus tobte im Osten der Bürgerkrieg – anderenfalls hätte sie die Arbeitskräfte-Freizügigkeit kaum gegen Rüstungshilfe eingetauscht.

stellung ihrer Exporte fürchtete (Balkır 1998: 56). Die türkische Regierung schloss sich dieser Sichtweise an und sah eine Mitgliedschaft in der EG darüber hinaus als einen externen Anker für das neue ökonomische Regime, ebenso blieben die Hoffnung auf Strukturmittel, Finanzhilfen und Arbeitskräftefreizügigkeit gewichtige Attraktivitätsfaktoren. Das türkische Beitrittsgesuch vom April 1987 wurde indes mit dem Verweis auf die Notwendigkeit interner Konsolidierung in Folge der Süderweiterung und den Anstrengungen zur Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes sowie Grenzstreitigkeiten in der Ägäis abgelehnt; stattdessen stellte die EG-Kommission und Ministerrat eine rasche Umsetzung der – im Assoziierungsabkommen vorgesehenen – Zollunion in Aussicht (vgl. Kramer/Reinkowski 2008: 162).

Insgesamt hatte der Putsch der Streitkräfte eine temporäre Störung der EG-Türkei-Beziehungen zur Folge gehabt, sich jedoch vor allem in politökonomischer Hinsicht als mächtiger Integrationsmotor herausgestellt. Durch die konsequente und gewaltförmig abgesicherte Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank konnte der türkische Staat eine strategische Selektivität herausbilden, die kompatibel zum nunmehr wettbewerbsorientierten Modus der Europäischen Integration war. Während der Phase der gewaltförmigen Neuausrichtung der türkischen Ökonomie war es nicht die EG selbst gewesen, die die türkische Regierung direkt mit Finanzhilfen unterstützte. Gleichwohl waren die europäischen Nationalstaaten über ihre Beteiligung an den Bretton-Woods-Institutionen (neben den USA) federführend an der Gewährung von Krediten und Finanzhilfen beteiligt gewesen (s. o.).

4. Ergebnisse der neoliberalen Transformation

Gegen Ende der 1980er Jahre war die Transformation der türkischen Ökonomie weit fortgeschritten, allerdings waren es entgegen der Erwartungen und Intention der Strukturanpassungsprogramme vor allem Klein- und Mittelbetriebe gewesen, denen es gelang sich als Exporteure vorwiegend einfacher Güter und Vorprodukte in die neue globale Arbeitsteilung einzubinden. Die großen türkischen Holdings behielten ihre Binnenausrichtung auch noch während der neunziger Jahre bei und waren vor allem in Bereichen tätig, die keinen großen Investitionsaufwand erforderten und nur von schwacher Konkurrenz geprägt waren, dazu zählten wesentlich gerade erst privatisierte öffentliche Infrastrukturen Energie, Telekommunikation sowie die Zement und Lebensmittelindustrie (vgl. Yalman 2008: 140). Gewinne wurden zu einem Teil im Finanzsektor reinvestiert, die Akkumulationsweise war im Wesentlichen eine finanzgetriebene, die von der hohen Verschuldung des türki-

schen Staates profitierte. Die Aufhebung aller Restriktionen betreffend Kapitalimport und Kapital-export erfolgte 1989 im Einklang mit den Forderungen der Bretton-Woods-Institutionen (vgl. Aydın 2005: 108; Selcuk 1998: 28). Sie entsprach damit wesentlich dem Interesse der großen west-türkischen Kapitalgruppen, die sich „ebenso wie ihre Pendants in Lateinamerika und Ostasien (...) keine Sorgen um die wachsende Abhängigkeit von weiterer Verschuldung als Mittel der Finanzierung des Defizits der Leistungsbilanz (...) auf der Makroebene bzw. von Investitionen und/oder Ausgaben auf der Mikroebene [machten A. G.].“ (Yalman 2008: 140f.).

In Folge der Liberalisierung der Finanzmärkte war die türkische Wirtschaftsentwicklung (darin anderen Schwellenökonomien ähnlich) in der folgenden Dekade von heftigen „Boom and Bust Zyklen“ geprägt: Auf Kapitalzuflüsse, die von einem hohen Zinsniveau angelockt wurden, ließen regelmäßig die (frei floatende) türkischen Lira aufwerten, was steigende Defizite in der Leistungsbilanz zeitigte.¹⁴ Steigende Defizite weckten Misstrauen, das regelmäßig zu Kapitalabzügen führte. Am Ende eines solchen Zyklus standen stets Währungsabwertung und Wirtschaftskrise (vgl. Onaran 2007: 356f.). Der Versuch, die volatile Ökonomie ab 1999 mit einem Currency Peg basierten (und vom IWF überwachten) Antiinflationsprogramm zu stabilisieren, scheiterte nach anhaltenden Kapitalabflüssen (November 2000 bis Februar 2001). Letztere zwangen die Zentralbank, den Wechselkurs schlagartig wieder freizugeben, was eine Dynamik in Gang setzte, die zur schwersten Wirtschaftskrise in der Geschichte der Republik führte. Diese Erfahrungen mit sich wiederholenden Zahlungsbilanzkrisen sind ursächlich für das Interesse (west-)türkischer Holdings an einer Politik, die einen konstanten Devisenfluss aufrechterhält, und eine Aufwertung des realen Wechselkurses der türkischen Lira, die Kostensenkungen für jene Industriezweige bewirkt, die Rohmaterialien und Zwischenprodukte investieren (vgl. Yalman 2008: 141). Über diesen Mechanismus wird das Interesse an einer de facto permanenten Supervision der türkischen Ökonomie durch den IWF von der in der TÜSİAD organisierten Großindustrie endogenisiert. Unter anderem diese Interessendifferenz

¹⁴ Derweil bewegten sich die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) während der neunziger Jahre auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Während Tschechien, Polen und Ungarn im Zeitraum von 1995 bis 2000 71 Mrd. US \$ attrahieren konnten, wurden in der Türkei im gleichen Zeitraum nur 5,1 Mrd. US \$ investiert, die zu zwei Dritteln aus Staaten der EU stammten (vgl. Ataç 2005: 24). Der hohe Anteil von ausländischen Kapitalzuflüssen am türkischen BIP resultierte, sehr wesentlich aus kurzfristigen Krediten, die türkische Banken oft auf den internationalen Kapitalmärkten aufnahmen und auf den türkischen Kapitalmarkt weiterreichten. Dabei konnten auf Grund der signifikanten Zinsdifferenzen zwischen den Märkten beträchtliche Arbitragegewinne erzielen. Insbesondere der türkische Staat nutzte diesen Mechanismus zur Kreditbeschaffung. Der türkische Bankensektor wuchs in der Folge dieser finanzgetriebenen Akkumulation weit schneller als die reale Ökonomie (vgl. Odman 2000: 457f.).

fürte 1990 zur Gründung der MÜSİAD, der Interessenorganisation der türkischen Klein- und Mittelbetriebe. Auch in den jüngsten Auseinandersetzungen (2009/2010) um ein neues IWF-Stand-by-Agreement lehnte sie dieses ab, setzte sie sich aber erstmals gegenüber der TÜSİAD durch (vgl. Berichterstattung der Zeitung „Zaman“, Frühjahr 2010).

Der Konflikt zwischen den westtürkischen Großkonglomeraten sowie den Klein- und Mittelbetrieben, von denen letztere einen regionalen Schwerpunkt im religiös geprägten Zentralanatolien hatten, umfasste darüber hinaus eine bedeutsame kulturelle Dimension. Während die etablierten (Groß-) Industriellen – dem inzwischen desintegrierten kemalistischen Block entsprungen – noch immer über eine ausgeprägte Nähe zu den Staatsapparaten verfügten und von der oftmals neopotistischen Privatisierungspolitik der achtziger Jahre massiv profitiert hatten, fühlte sich die neue Klasse von Klein- und Mittelindustriellen politisch und kulturell nicht repräsentiert, obwohl gerade die zurückliegenden ökonomischen Reformen ihnen neue Möglichkeiten der Akkumulation eröffnet hatten. Dies ermöglichte die Bildung einer klassenübergreifenden Allianz, die die neuen Industriellen mit den informalisierten Lohnarbeitenden und den Binnenmigrierten gegen die Interessen der Staatsapparate, Großkonglomerate und verbeamteten Mittelschichten vereinte. Ein klassenübergreifender gegenkulturell eingefärbter Diskurs über eine „Gerechte Ordnung“ („Adil Düzen“), der Stellung gegen Staatsbürokratie, Banken und Großkonglomerate bezog, wurde zum mächtigsten Ausdruck dieser Koalition, und als gesellschaftliche Alternative einen ebenso liebevollen wie patriarchalen Paternalismus anbot, der religiös unterfüttert die Interessen der Lohnarbeitenden in den neuen Klein- und Mittelbetrieben scheinbar mit den denen der neuen Bourgeoisie verband (vgl. Güalp 2001: 438) und sich dezidiert gegen einen EU-Beitritt der Türkei aussprach. Ihre institutionelle Repräsentanz fand diese Allianz in der islamistischen Wohlfahrtspartei (RP, Refah Partisi), die in den neunziger Jahren erfolgreich die Bürgermeister in den Großstädten stellte, allerdings in einer Regierungskoalition mit der DYP (1996-97) an ihrer eigenen hegemoniepolitischen Unzulänglichkeit scheiterte, so dass eine bloße Putschdrohung der Streitkräfte für einen Kollaps der Koalition reichte.

5. Zollunion und Osterweiterung

Die frühen neunziger Jahre waren von einer raschen Vertiefung der Europäischen Integration geprägt, die u. a. die Vollendung des Binnenmarktpjektes, die Schaffung des Schengen-Raumes und die Vorbereitung der Europäischen Währungsunion umfasste. In den mittelosteuropäischen Staaten leiteten die lokalen Regierungen eine Politik passiver Revolutionierung ein, die nicht nur mit den

Interessen der lokalen Eliten korrespondierte, sondern auf Grund ihres ausgeprägt neoliberalen Charakters kompatibel zum Modus der Europäischen Integration war (vgl. Bohle 2002; Neunhöffer u. Schüttpelz 2002; Holman 2002). Für europäische Konzerne, aber auch mittelständische Betriebe wurde Mitteleuropa zu einem sicheren und berechenbaren Raum für Kapitalinvestitionen und Absatz, den es galt, weiter zu erschließen. Wachsende sozioökonomische Probleme und eine signifikante Zunahme von Fremdenfeindlichkeit innerhalb Mitgliedsstaaten der EG übten insbesondere in Deutschland und Frankreich Druck auf die politischen Eliten aus, der sich auch gegen einen möglichen Beitritt der Türkei richtete und sich im weiteren Verlauf der Dekade durch das Einsetzen der Post-Maastricht-Krise verschärfte. Ebenso konnten weder die Menschenrechtssituation noch der anhaltende Bürgerkrieg im kurdischen Osten der Republik ignoriert werden, ohne damit die Legitimität der Europäischen Integration zumindest mittelbar zu gefährden. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem Ende des Iran-Irak-Krieges und dem raschen Sieg der US-geführten Streitkräftekoalition am Golf hatte sich aus Sicht der westeuropäischen Regierungen die geostrategische Bedeutung der Türkei signifikant vermindert (vgl. Çaman 2006: 17 f.), während die griechisch-türkischen Spannungen fortbestanden und Griechenland durch das Prinzip der Einstimmigkeit bei Ratsentscheidungen über eine Sperrminorität hinsichtlich aller Türkeifragen verfügte. Eine Politik, die auf einen raschen Beitritt der Türkei drängte, schien vor diesem Hintergrund keinem der intergouvernementalen Akteure als vorteilhaft oder gar erstrebenswert.

So wurde 1993 mit den Beschlüssen von Kopenhagen die Osterweiterung der Union ohne Einbezug der Türkei eingeleitet, indem der Europäische Rat erste Assoziierungsabkommen mit Staaten Mitteleuropas schloss (vgl. Europäischer Rat 1993: 13) und so die Konturen der nächsten Erweiterungsrunde absteckte. Der für diese Beitrittsrunde etablierte Erweiterungsmodus sollte sich auch zur Blaupause der EU-Politik gegenüber der Türkei entwickeln, der als Kompensation eine baldige Umsetzung der Zollunion versprochen wurde (Europäischer Rat 1993: 12). Wesentliche Merkmale dieses Modus waren der konsequente Export der Kernelemente des neoliberalen Deregulierungsprogramms in die Beitrittsländer (vgl. Streb 2008: 43). Der Export des Binnenmarktregimes stand im Zentrum dieser Politik, die sich von der Süderweiterung der achtziger Jahre dadurch unterschied, dass sie von Beitrittsländern die Liberalisierung ihrer Märkte und die Anpassung an EU-Standards (*Acquis Communautaire*) bereits vor dem Beitritt verlangte (vgl. Streb 2008: 43).

Diese Methode war nicht neu, sondern entsprach in ihren Grundzügen jenen Ideen, die im Assoziierungsabkommen ausformuliert (aber nicht konsequent umgesetzt) worden waren (s. o.). Allerdings

wurden die ökonomischen Kriterien nun um politische ergänzt. Zusammen bilden sie die Kriterien von Kopenhagen, die ein jeder Beitrittsstaat und damit auch die Türkei zu erfüllen hat:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“ (Europäischer Rat 1993: 13).

Verhandlungsspielräume bestehen vor allem hinsichtlich der Länge von Transitionsperioden, während die Kriterien selbst fast nicht verhandelbar sind.

5.1. Inhalte der Zollunion und ihre Auswirkungen

Nach diesem Muster erfolgte auch die Implementierung der „Zollunion zwischen der Türkei und der Europäischen Union“, die zum Jahreswechsel 1995/96 in Kraft trat und formell die dritte Phase der Assoziation abschloss. Während alle nicht tarifären Handelshemmnisse abgebaut und die türkischen Zölle gegenüber Importen aus der EU 10,22 Prozent auf 1,4 Prozent gesenkt wurden, folgten die Zölle gegenüber Importen aus Drittstaaten nunmehr dem EU-einheitlichen Außentarif in Höhe von damals 6,92 Prozent (vgl. Ataç 2005: 20). Zollpolitisch war die Türkei damit tiefer integriert als es die mittelosteuropäischen Staaten bis zu ihrem Beitritt waren, bis heute bildet sie das einzige Land, das der EU in einer Zollunion verbunden ist, ohne selbst Mitglied zu sein (vgl. Ataç 2005: 21). Darüber hinaus stellte die Zollunion in ihrer Fassung von 1994 einen Integrationsschritt dar, der weit über alle Vereinbarungen des Ankara-Abkommens von 1963 hinausging. So hatte die Türkei EU-Wettbewerbsrecht zu übernehmen und damit sowohl ihre Subventionspraxis als auch ihre Anti-Trust-Gesetzgebung und das Urheberrecht an EG-Standards anzupassen, nur die Agrarpolitik und Agrarzölle blieben davon ausgeschlossen (Balkır 1998: 57). Die detaillierte Ausformulierung des Sekundärrechts blieb dabei dem EG-Türkei-Assoziierungsrates überlassen, der mit seiner Entscheidung Nr. 1/95 de facto die Übernahme wesentlicher Teile des Aquis Communautaire verlangte:

„(1) elimination of customs duties and charges having equivalent effect applied to the Community-manufactured products; (2) elimination of quantitative restrictions or measures having equivalent effect such as the Mass Housing Fund Ivey; (3) in relation to third countries, aligning itself with CCT; (4) aligning itself progressively with the preferential customs regime of the Community within five years; (5) incorporating into legal order instruments to eased agricultural prod-

ucts not under the agreed lists; (7) implementation of the commercial policy regulations, the Community's competition rules, protection of intellectual, industrial and commercial property rights; and (8) elimination of state aids and incentives that are incompatible with the proper functioning of the customs union.“ (59) (zit. nach Balkır 1998: 57).

Entgegen bisheriger Praxis wurde der türkischen Industrie nun sogar uneingeschränkter Marktzugang zu einem Sektor gewährt, in welchem sie wettbewerbsfähig war: dem Textilhandel. Damit ging gleichwohl eine Übernahme der EG-Textilpolitik einher (Balkır 1998: 57, 60). Als Nichtmitglied der EG musste die Türkei die Folgen der Zollunion ohne Mitwirkungsrecht an der europäischen Zollpolitik und ohne signifikante finanzielle Unterstützung bewältigen (Balkır 1998: 57). Dies hatte bedeutende fiskalpolitische Folgen: Der türkische Staat verlor allein allein 1996 Zolleinnahmen in Höhe 2,5 Mrd. US\$ (1,4% des Bruttoinlandsproduktes), wobei Zollreduktionen gegenüber Drittstaaten noch gar mit eingerechnet waren (Balkır 1998: 61). In der Folge des großen – schwer besteuerten – informellen Sektors ging der türkische Staat dazu über, systematisch die 1984 eingeführte Mehrwertsteuer zu erhöhen, sodass die ihr Anteil am Staatshaushalt 1999 41,6% erreichte und bis 2004 auf 52,1% stieg (vgl. Kurtoglu/Özerkan 2006: 42).¹⁵

5.2. Die Krise der EU-Türkei-Beziehungen in den neunziger Jahren

War die Zollunion aus Perspektive der EU-Mitgliedsstaaten als eine Art Alternative zum raschen Beitritt der Türkei entwickelt worden, so wurde sie von der türkischen Regierung als ein konkreter Schritt in Richtung einer Mitgliedschaft in naher Zukunft angesehen (vgl. Belke/Terzibas 2003: 4f). Diese Interpretation war entscheidend für ihre Bereitschaft zur teilweisen Aufgabe wirtschaftspolitischer Autonomie und Souveränität im Rahmen der Zollunion gewesen. Auf Basis dieser unterschiedlichen Wahrnehmungen war keine Verständigung möglich, so dass sich Mitte der neunziger Jahre die türkisch-europäischen Beziehungen kontinuierlich abkühlten. Im Dezember 1997 bestätigte der Europäische Rat die in der „Agenda 2000“ durch die EU-Kommission ausgearbeitete Erweiterungsstrategie und nahm Beitrittsverhandlungen mit den mittelosteuropäischen Staaten plus Malta und Südzypern auf. Die Türkei wurde dabei nicht berücksichtigt (vgl. Belk/Terzibas 2003: 5).¹⁶

¹⁵ Damit wird auch eine Besteuerung der im informellen Sektor Tätigen sichergestellt. Dieser trägt in der Türkei schätzungsweise 30-50 Prozent zum BIP bei (vgl. Kurtoglu/Özerkan 2006: 42) und beschäftigt über 40 Prozent der Erwerbsbevölkerung.

¹⁶ Einen symbolischen aber nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Eskalation leistete der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, indem er auf dem Gipfel behauptete, die Türkei sei nicht Teil der europäischen Zivilisation. Der türkische

Daraufhin boykottierte die türkische Regierung im März 1998 die europäische Konferenz¹⁷ und brach wenig später alle offiziellen Kontakte zur EU ab (vgl. Züricher 2005: 325). So scheiterte die kurz zuvor von der EU-Kommission veröffentlichte „Europäische Strategie zur Türkei“. Die Zollunion war damit als Neoliberalisierungskatalysator ausgefallen und die Krise zwischen der EU und der Türkei war tiefer als jene der achtziger Jahre. Der ökonomische Integrationsmotor hatte sich damit im Wesentlichen totgelaufen, da nach Erreichen der Zollunion weitere Schritte zur ökonomischen Integration der Türkei den Zugang zur Strukturhilfen sowie aus Mitteln aus den Agrar- und Regionalfonds der EU eröffnet hätten, woran die meisten europäischen Akteure kein Interesse hatten.¹⁸ Allerdings behielt die seit 1980 verfolgte Politik der Neoliberalisierung durch die institutionalisierten Beziehungen zum IWF ihren wichtigsten externen Anker und die türkische Sozialversicherungsreform von 1999 erfolgte nach den Vorgaben des IWFs.

6. Transatlantische und sicherheitspolitische Dimension der EU-Türkei-Beziehungen in neunziger Jahren

Der Weg aus der tiefen Krise der EU-Türkei-Beziehungen Mitte der neunziger Jahre hin zum Status der Beitrittskandidatin 1999 kann nicht ohne Hinzunahme einer weiteren Determinante erklärt werden, die ein wesentlicher Teil der herrschenden Weltordnung bildet und als solche sowohl die Europäische Integration als auch die europäisch-türkischen Beziehungen mitstrukturiert. Es handelt sich um die transatlantischen Beziehungen. Während die geostrategische Bedeutung der Türkei aus europäischer Sicht in den frühen neunziger Jahren an Bedeutung verloren hatte, blieb ihre Relevanz in der US-amerikanischen Wahrnehmung hoch und erweiterte sich um neue Dimensionen (vgl. Züricher 2005: 323). Neben Israel bildet die Türkei die einzige zuverlässige und hinreichende stabile Verbündete der USA im Mittleren Osten, wo letztere eine kontinuierliche militärische Präsenz aufrechterhalten, die sich wesentlich aus ihren strategischen Interessen gegenüber den Golfstaaten (Irak, Iran und Saudi Arabien) ableitet (vgl. Barkey 2008: 32). Ebenso sehen sie die türkischen Streit-

Ministerpräsident Yılmaz warf ihm wenig später vor, in Mitteleuropa „Lebensraumpolitik“ zu betreiben (vgl. Züricher 2005: 325).

¹⁷ D. h. die Sitzung des EU-Rates zur der auch die mittel-osteuropäischen Beitrittsstaaten plus Türkei und Südzypern eingeladen waren.

¹⁸ Eine volle Partizipation der Türkei an den Agrar- und Regionalfonds der EU würde eine erhebliche Erweiterung der Einnahmehasis der EU voraussetzen und wohlmöglich tief in das institutionelle Gefüge der Union eingreifen.

kräfte als ein strategisches Gegengewicht zu den iranischen Streitkräften an und der türkische Staat bildet in dieser Perspektive sowohl einen Gegenentwurf zum radikalislamistischen Iran als auch zu den Golfmonarchien und den arabischen Diktaturen. Politische Stabilität im Sinne eines Systemerhalts in der Türkei war dafür unabdingbar und folglich löste der Sieg der islamistischen Wohlfahrtspartei bei den Parlamentswahlen im Dezember 1995 Besorgnis in Washington aus.

Das US-amerikanische Interesse an Systemerhalt umfasste letztlich auch das neoliberalisierte ökonomische Regime, obwohl dessen inhärente Widersprüche einen Reproduktionsfaktor des türkischen Islamismus bildeten. Folglich wurde die Frage der hegemonialen Einbindung der türkischen Bevölkerung zunehmend virulent. Eine hegemoniale Politik, die insbesondere auch materielle Konzessionen an Subalterne umfasst, war für die USA jedoch nicht durchführbar: Ihre bilateralen Beziehungen zum türkischen Staat waren vor allem sicherheitspolitisch institutionalisiert, während die – unter starkem US-Einfluss befindlichen – Bretton-Woods-Institutionen dazu als Neoliberalisierungs-Institutionen unbrauchbar waren. Die größte Konzession, die ohne Aufgabe des eigenen Projektes machbar war, bildete eine Verbesserung der Stellung der türkischen Ökonomie in der globalen Ökonomie. Dazu erschien eine türkische Mitgliedschaft in der EU als ein probates Mittel, das nicht nur exklusive Marktzugänge über Zollkonzessionen, sondern unmittelbar auch Strukturmittel und mittelbar die Aussicht auf höhere ausländische Direktinvestitionen versprach. In Folge der Kontinuität dieser Interessen üben die USA seit den neunziger Jahren kontinuierlich Druck auf die EU aus, die Türkei als Mitglied in die Union aufzunehmen, und koordinieren sich im Vorfeld wichtiger EU- und NATO-Gipfel stets mit der türkischen Regierung. Dabei können sie auf eine beständige atlantische Position innerhalb der EU bauen, die sich weitgehend mit den Vorstellungen der USA deckt.

6.1. Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik und die Rolle der Türkei

Derweil umfasste die Europäische Integration seit den neunziger Jahren verstärkt auch Geostrategie- und so genannte Sicherheitspolitik. 1993 wurden die Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken als zweite (intergouvernementale) Säule Bestandteil des Vertrages von Maastricht, im Vertrag von Amsterdam (1997) wurden sie durch die Einführung von qualifizierten Mehrheiten und konstruktiven Enthaltungen weiter vergemeinschaftet (vgl. Üstün 2009). Diesen Schritten folgte noch im gleichen Jahr die Inkorporation der Westeuropäischen Union (WEU) in die EU, um letzterer Operationsfähigkeit in Bereichen zu geben, in denen die NATO nicht aktiv werden wollte (vgl.

Üstün 2009: 3). Als Mitglied der WEU ist die Türkei damit indirekt den sich formierenden EU-eigenen sicherheitspolitischen Strukturen assoziiert worden. Einen weiteren Schritt bildete der Gipfel von Helsinki (1999), auf dem die EU-Mitgliedsstaaten sich in ihrem „Headline Goal“ dazu verpflichteten, eigene Kräfte für EU-geführte Operationen – European Rapid Reaction Forces (ERRF) – aufzustellen und dafür neue Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen zu schaffen (vgl. Üstün 2009: 4; Helsinki Headline Goal). Gleichwohl wäre diese europäische Säule innerhalb der NATO ohne die Möglichkeit eines Rückgriffes auf deren militärische Kapazitäten nicht funktionsfähig gewesen (vgl. Üstün 2009: 4;), was auch für die 2000 im Vertrag von Nizza formulierte European Security and Defence Policy (ESDP) und das Berlin Plus Agreement von 2002 gilt. Der Beschluss des Gipfels von Helsinki, der Türkei den Status der Beitrittskandidatin zu verleihen, kann daher wesentlich vor dem Hintergrund dieser besonderen Konstellation als eine Konzession an die USA erklärt werden, deren Zustimmung für die Vergemeinschaftung der europäischen Sicherheitspolitiken unabdingbar war.¹⁹

Einen weiteren Schritt der Vergemeinschaftung europäischer nationaler Politiken plus Eigenständigkeit gegenüber den USA stellte die 2003 publizierte Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) dar. Sie nennt als Gefährdungen Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Migration, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität, Menschenhandel etc. nannte (vgl. Rat der Europäischen Union 2003) und setzt sich das Ziel, „Sicherheit in der Nachbarschaft Europas“ bei „gleichzeitiger Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten“ zu schaffen (vgl. Üstün 2009: 6; Rat der Europäischen Union 2003). Trotz aller innereuropäischen Konflikte über die Haltung zur US-geführten Invasion des Iraks hatten diese Schritte der sukzessiven Vergemeinschaftung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken insgesamt das Moment einer transatlantischen strategischen Konkurrenz. Spätestens mit dem Wechsel der deutschen Regierung 1998 – aber vor allem in den Jahren kurz vor und nach der US-geführten Invasion des Iraks 2003 – artikulierten sich diese zunehmend offen. GASP und ESVP sollten dabei (vor allem aus deutscher und französischer Sicht) helfen, die EU als „Global Player“ zu positionieren, dessen Wirkungsfeld sich vom Mittelmeer über den Nahen Osten, den Grenzraum zwischen Russland und der EU sowie den Südkaukasus erstre-

¹⁹ Ebenfalls bedeutsam war die Lage in der Ägäis, wo sich in den späten neunziger Jahren die griechisch-türkischen Beziehungen merklich entspannt hatten. Griechenland bereitete sich damals auf die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion vor und hatte in Folge der Konvergenzkriterien sein Haushaltsdefizit zurückzuführen, was dem Wettrennen in der Ägäis griechischerseits ein Ende setzte (vgl. FAZ 18.04.2001) und die griechische Regierung zu einer Unterstützerin des türkischen Beitrittswunsches machte (vgl. Züricher, 2005, S. 333).

cken sollte (vgl. Beckmann/Deppe/Heinrich 2006: 318). Für den deutschen Außenminister Joseph Fischer bildeten diese Entwicklungen eine grundlegende Veränderung der EU (vgl. Fischer 2005: 160), die ein konzeptiver Vordenker rotgrüner Außenpolitik, Herfried Münkler, wie folgt pointiert ausdrückt: „Europa muss sich gegenüber den USA als ein Subzentrum des imperialen Raumes behaupten, und darauf achten, dass sich zwischen den USA und ihm kein Zentrum-Peripherie-Gefälle herausbildet.“ (Münkler 2005: 246f.). Diese Zielsetzung lag der deutschen und französischen Außenpolitik der damaligen Zeit zu Grunde. Sie zum Kern einer relativ eigenständigen EU-Außenpolitik zu machen, scheiterte aber letztlich am Widerstand einer starken atlantischen Position innerhalb der EU, die von Staaten vertreten wurde, die zum Teil amerikanische Interessen internalisiert hatten (vgl. Panitch/Gindin 2006) und selbst zur Koalition der Willigen gehörten und/oder sich schlicht von der Achse Paris-Berlin-Moskau bedroht fühlten, deren friedenspolitischen Rekurs sie wenig glaubwürdig fanden.

6.2. Synthese: USA – EU Kongruenz konkurrierender Interessen als Integrationsmotor

Seit der Besetzung Afghanistans kurz nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 und der Invasion des Irak im Frühjahr 2003 hat sich für die Vereinigten Staaten die Bedeutung der Türkei nochmals verstärkt. Insbesondere seit ihrer „Broader Middle East and North Africa Initiative“ (vgl. Erhan 2005 u. <http://bmena.state.gov/>) nehmen die USA die Türkei nicht mehr nur geostrategisch oder politökonomisch war.²⁰ Vielmehr sieht die Konzeption des „*twinning of Islam and Democracy*“ in der Türkei das Musterland, welches einen säkularen und demokratischen Staat mit einer vorwiegend muslimischen Bevölkerung kombiniere. Die Metapher vom „*Clash of Civilizations*“ wird damit inkludierend auf die Türkei angewendet, um den US-amerikanischen Nationbuilding-Konzeptionen für die Region eine verstärkte Glaubwürdigkeit zu geben:

„The clash of civilisation argument had always been advocated to demonstrate how Turkey’s inclusion in the EU would help defeat the very idea of it: the incorporation of an industrious Muslim society can only prove to the rest of the world that the West is not indelibly opposed to Islam. In

²⁰ Zugleich ist aber auch zu beobachten, dass die Frage der weltweiten (neoliberalen) ökonomischen Ordnung insgesamt eine starke Versicherheitlichung erfährt, die sich auch in den Nationalen Sicherheitsstrategien der Vereinigten Staaten niederschlägt (vgl. The President of the US: 2002 u. 2006), während klassische Aspekte strategischer Zusammenarbeit natürlich relevant bleiben (vgl. Secretary of the State of the US: 2006).

fact that argument that many supporters of Turkish membership on both sides of the Atlantic have articulated.“ (Barkey 2008: 34)

Darüber hinaus erhoffen sich die USA von einer türkischen EU-Mitgliedschaft eine Stärkung der atlantischen Position innerhalb der Union, und einen Anreiz zur Verstärkung ihres Engagements im Nahen und Mittleren Osten (vgl. Abramowitz et al. 2004: 22, 24). Ebenso sollen die türkischen Streitkräfte helfen, die militärischen Kapazitäten der europäischen Verbündeten zu erweitern (vgl. Abramowitz et al. 2004: VIII). Die atlantisch ausgerichtete britische Außenpolitik vertritt ebenfalls die Konzeption des „*twinning of Islam and Democracy*“ und wünscht sich eine „*outward-looking EU*“ (vgl. Milliband 2007), die gleichwohl nicht mit den USA konkurrieren soll.

Auch im Vorfeld des EU-Gipfels von Helsinki 2004 waren sich die europäischen Regierungen der transatlantischen Dimension ihrer Entscheidung bewusst und insbesondere Frankreich und Deutschland, die massiv für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei warben, nach ihren diplomatischen Misserfolgen an einer Entspannung ihrer Beziehungen zu den USA interessiert. Darüber hinaus hatten in Europa weder „Atlantiker“ noch „Europäer“ an einer weiteren Schwächung der durch das amerikanische Desaster ohnehin geschwächten westlichen Position im Nahen und Mittleren Osten Interesse. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ab dem 3. Oktober 2005 (zumal ergebnisoffen) war daher im Interesse aller Akteure und wurde am 17. Dezember 2004 durch den Europäischen Rat beschlossen. Obwohl durch Wahlen (2005 in Deutschland und 2007 in Frankreich) die transatlantische Position innerhalb der EU weiter gestärkt worden war, hatte sich im Zuge der Verfassungskrise bei fast allen Akteuren im EU-System „eine Stimmung der ‚Entschleunigung‘ und Konsolidierung des Integrationsprozesses“ breitgemacht, die auch die ESVP und die GASP betraf (vgl. Beckmann/Deppe/Heinrich 2006: 320, 323). Diese Krise strahlt nicht zuletzt auch auf die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aus, indem sie sicherheitspolitische Erwägungen in den Hintergrund drängte, die bislang in ihrer Gesamtsumme als wichtiger Integrationsmotor wirksam gewesen waren und so der Beitrittsperspektive ein Stück ihrer Glaubwürdigkeit raubten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hielten innerhalb der EU vor allem die wirtschaftlichen Interessenverbände wie der „European Round Table of Industrialists“ (ERT) (vgl. ERT 2006: 5) als auch supranationale Interessensverbände wie die „Unabhängige Türkei-Kommission“ (vgl. Ahtisaari et al. 2009)²¹ und die supranationalen Institutionen (EU-Kommission) an einem Beitritt der Tür-

²¹ Die „Unabhängige Türkei-Kommission“ besteht aus dem ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari (Vorsitzender), Kurt Biedenkopf, der Vizepräsidentin des italienischen Senats und ehemaligen EU-Kommissarin Emma

kei fest. Es sei exemplarisch auf den damaligen EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn verwiesen, der 2006 in seinem Buch *„Europe's next Frontiers“* die Bedeutung eines Türkei-Beitritts für die Beziehungen Europas zum Islam insgesamt und für den europäischen Einfluss im Nahen Osten im Besonderen betonte (vgl. Rehn 2006: 78f., 82, 97).²² Dabei wandte er sich gegen Forderungen nach einer „privilegierten Partnerschaft“, die die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive und damit das Funktionieren der politischen Konditionalität – dem wichtigsten Instrument europäischer Softpower – gefährde. Die zentrale Bedeutung der politischen Konditionalität für den Erweiterungsprozess der EU war indessen den türkischen Akteuren bekannt und entwickelte sich einem wichtigen Instrument für das Staatsprojekt der seit Ende 2002 regierenden AKP (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei), die sie bis zum Gaza-Krieg 2009 geschickt mit einer Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik verschränkte.

7. AKP und EU: Twinning Islam and Democracy?

Der politische Islam hatte in den neunziger Jahren in der Türkei einen Prozess der Katharsis durchlaufen, der im Sommer 2001 in die Gründung zweier Parteien gemündet ist; während die radikalislamistische Wohlergehenpartei (SP) sich weiterhin zur „Gerechten Ordnung“ bekennt und weitgehend unbedeutend geblieben ist, haben die erfolgreichsten Fraktionen der islamischen Bewegung die AKP (Gerechtigkeits und Entwicklungspartei) gegründet. Letztere teilen nicht mehr die radikalislamistische Skepsis der RP gegenüber einer weiteren Entfaltung des Kapitalismus und sehen in einer Annäherung an die EU nicht nur unmittelbare ökonomische Vorteile, sondern auch die Chance, mittelfristig die autoritäre, oft gegen sie selbst instrumentalisierte Verfassung zumindest zu verändern (vgl. Yavuz 2006: 15). Ihre Vision bricht folglich mit dem islamistischen Diskurs der „Gerechten Ordnung“ folgt als *„Konservative Demokratie“* der Semantik eines säkularen (europäi-

Bonino, dem ehemaligen EU-Kommissar und ehemaligen Außenminister Hans van der Broek, dem ehemaligen Außenminister Polens Bronislaw Geremek (verstorben 2008), dem ehemaligen Direktor der London School of Economics and Political Science, Anthony Giddens; dem ehemaligen Generalsekretär des Europarates und ehemaligen EU-Kommissar sowie ehemaligen Außenminister Spaniens, Marcelino Oreja Aguirre; den ehemaligen Premierminister Frankreichs, Michel Rocard; und Österreichs ehemaligen Generalsekretär für Auswärtige Angelegenheiten. Sie wird von der Open Society-Stiftung und dem British Council unterstützt.

²² Darüber hinaus betrachtet Rehn die Türkei auf Grund ihrer geostrategischen Lage als „Energiehub“ für Europa (vgl. Rehn 2009).

schen) Konservatismus burkscher Prägung (vgl. Erdoğan 2004: 335). Letzterer wendet sich zugleich gegen jene autoritäre und staatsfetischistische Praktiken und Institutionen, die ihren Ursprung im kemalistischen Nationbuildingprojekt hatten und ab 1980 das institutionelle Umfeld für die Politik neoliberaler Passiver Revolutionierung geschaffen haben. Damit ist die AKP fähig auch linksliberale Kräfte und nicht-muslimische Minderheiten, die sich von einer EU-Mitgliedschaft eine Demokratisierung des politischen Regimes erhoffen, zumindest graduell für sich zu gewinnen. Ebenso korrespondiert ihr Verhältnis zu den überkommenen Institutionen des türkischen Staates insofern mit der Sichtweise der europäischen Eliten, als dass beide Seiten die ausgeprägte (relative) Autonomie der Staatsbürokratie und der Sicherheitsapparate als „Anomalien“ betrachten, welche die Macht der gewählten Exekutive einschränken (vgl. Çaman 2006: 18). Diese Interessenskongruenz hat es der AKP ermöglicht, ihr eigenes hegemoniepolitisches Interesse an der Reorganisation der türkischen Staates mit dem Projekt einer EU-Mitgliedschaft zu verschränken (vgl. Gehring 2009: 111).

Vor allem im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 konnte die AKP-Regierung als wichtige pro-europäische Kraft agieren, die die Kompetenzen des Nationalen Sicherheitsrates beschneidete, den Haushalt der Streitkräfte erst einmal der Kontrolle des Rechnungshofes zugänglich machte, die berüchtigten Staatssicherheitsgerichte auflöste, die Todesstrafe abschaffte, die Untersuchungshaft an europäische Standards anglich, ein liberaleres Pressrecht verabschiedete und erste Schritte zur Errichtung von Berufungsinstanzen tat (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 70f.). Diesen Reformen folgten bis zum September 2006 weitere 148 Gesetze, die unter anderem die rechtliche Autonomie der Streitkräfte weiter einschränkten. Im Rahmen der Strafrechtsreform von 2004 stärkte die AKP fraktionsübergreifend (!) mit der kemalistischen CHP die sexuelle Autonomie von Frauen, indem fortan Sexualverbrechen als Verletzung individueller Rechte geahndet werden sollten, Strafnachlässe für Ehrenmorde beseitigt wurden und Vergewaltigung in der Ehe kriminalisiert und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz verboten wurde (vgl. ESI 2007: 21). Damit stellt die Institutionalisierung der Beziehungen zur EU heute mehr als einen bloßen externen Stabilitätsanker des ökonomischen Regimes dar. Sie hat ein demokratisierendes Moment, welches sich auch während der Staatskrise von 2007 bis 2008 bemerkbar machte. Damals hatten EU-Offizielle mehrfach Stellung gegen die Putschdrohung der türkischen Streitkräfte (27.04.2007) und auch gegen das angestrebte Verbot der AKP bezogen. Seit der Staatskrise haben die EU-Reformen der türkischen Regierung indes an Fahrt verloren, sind aber nicht – wie vielfach behauptet – generell ins Stocken geraten: Die Änderung der Artikel 68 und 69 der türkischen Verfassung (Parteiengesetz),

die von der EU-Kommission als inkompatibel mit Europäischen Menschenrechtskonvention bezeichnet werden (vgl. Commission of the European Communities, 2009: 7) ist derzeit Gegenstand einer heftigen öffentlichen parlamentarischen Kontroverse, ebenso die Befugnisse der Kriegsgesichtsbarkheit (vgl. Commission of the European Communities, 2009: 10). In beiden Fällen leistet die kemalistische und nationalistische Opposition heftigen Widerstand gegen die Gesetzesinitiativen der Regierung.

Dennoch markiert die doppelte externe Verankerung des ökonomischen Regimes durch den IWF und die EU klar die Grenzen des Demokratisierungsprozesses. So waren die ökonomischen Kriterien der von der EU-Kommission ausformulierten „Beitrittspartnerschaft mit der Türkei“ wesentlich an bereits bestehende Vorgaben der Strukturreformprogramme von IWF und Weltbank angepasst worden (vgl. Yalman 2008: 135), wobei die *Regelmäßigen Berichte über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt* jährlich eine offizielle Einschätzung über den Stand der Liberalisierungsbemühungen geben. Auch der gegenwärtige Verzicht auf ein weiteres Stand-by-Agreement mit dem IWF, der den für die Türkei relativ günstige Verlauf der globalen Wirtschaftskrise ermöglicht hatte, konnte die externe Verankerung des Wirtschaftsregimes nicht schwächen, da der EU-Anker fortbesteht. Die Kriterien von Kopenhagen haben letztlich einen dualen Charakter: Ihr demokratisierendes Moment nimmt vor allem staatliche Praktiken und Apparate in den Blick, das heißt „*institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung*“, ökonomisch setzt sie auf „*eine funktionierende Marktwirtschaft*“ (Europäischer Rat 1993: 13), deren Funktionalität letztlich einen extern bestimmten Referenzpunkt bildet. Ebenso wenig berücksichtigen sie das konkrete Verhältnis von Ökonomie und Gesellschaft, welches in einem Land der Semi-peripherie eine andere Form annimmt als in den ökonomisch hochentwickelten Staaten Westeuropas. Die spezifische Form der Artikulation wird von der AKP euphemistisch als „Aufstieg des Lokalen“ in der globalisierten Welt umschrieben (vgl. Erdoğan 2004: 333) und knüpft semantisch an akademische ‚Glokalisierungsdiskurse‘ an. Damit verklärt die „*Konservative Demokratie*“ letztlich jene paternalistischen und patriarchalen Praktiken und Überzeugungen, die das herrschende Produktions- und Reproduktionsregime stabilisieren, als traditionell und lokal und beugt sich so den ökonomischen Imperativen, einer globalisierten flexiblen Produktion, womit ihr ein „*Twinning of Islam and Capitalism*“ gelingt, das zumindest ein hegemoniales Moment aufweist.

8. Fazit

Bis in die frühen neunziger Jahre war die Politik der EWG und später der EG gegenüber der Türkei uneinheitlich gewesen, was wesentlich aus den sozioökonomischen Entwicklungsdifferenzen zwischen den einzelnen Mitgliedern resultierte, die es nicht möglich machten, sich auf materielle Konzessionen und einen stärkeren Einbezug türkischer Interessen zu verständigen. Das Assoziationsabkommen von 1964 stellte einen bedeutenden Schritt der Supranationalisierung der europäischen Türkeipolitik dar, bildete jedoch kein universalisierbares, d. h. hegemoniales europäisches Projekt das sich an die Mehrheit der türkischen Bevölkerung richtete. Stattdessen folgte es dem Modus der Europäischen Integration, indem die EWG als ein Stabilisierungsregime der fordistischen und wohlfahrtsstaatlichen Ökonomien Westeuropas fungierte. Um gegenüber der Mehrzahl der türkischen Akteure eine hegemoniale Dimension zu entfalten, hätte sie die türkischen Entwicklungsinteressen stärker berücksichtigen müssen, zum Beispiel durch Öffnung der europäischen Agrar- und Industriemärkte bei gleichzeitiger Protektion der türkischen Märkte. Diese Vorgehensweise wäre kompatibel zum türkischen Industrialisierungsansatz gewesen, nicht aber im Interesse der meisten Akteure innerhalb der EWG, für die sekundär war, inwieweit die Assoziation der Türkei die Möglichkeit der Stabilisierung ihres eigenen ökonomischen Entwicklungspfad es eröffnet. So hatte das Abkommen den Industrialisierungsprozess der türkischen Ökonomie insgesamt behindert. Während davon die importorientierten Großkonglomerate gleichwohl als Einzelakteure profitieren konnten, handelten gerade CHP-geführte Regierungen bis zur 1978 einsetzenden Schuldenkrise gegen den Geist und zuweilen Wortlaut der Assoziation. Gegenüber dem Konflikt zwischen etatistischen und liberalen Ansätzen, der nicht nur in der Gesellschaft, sondern zunehmend in den Apparaten des türkischen Staates ausgetragen wurde, hatte die Assoziation damit eskalierend gewirkt und so – wenn auch nicht intendiert – mittelbar zum Staatsstreich der türkischen Streitkräfte beigetragen. Gleichwohl darf die Bedeutung der Assoziation im Hinblick auf die Neoliberalisierung der Türkei nicht überschätzt werden, die Transformation der türkischen Ökonomie hatte erst 1980 an Fahrt gewonnen und war viel maßgeblicher über den Transmissionsriemen der Bretton-Woods-Institutionen (Strukturanpassung, Neoliberalisierung) gelaufen. Diese Politik Passiver Revolutionierung synchronisierte die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Türkei mit der nunmehr postfordistischen Weltordnung und hatte mittelbar die Grundlage für einen neuen Integrationsschub geschaffen. In der Türkei selbst existiert ein EU-bezogenes Projekt, das eng mit dem Staatsprojekt der AKP verwoben ist. Diese wurde seinerseits erst durch eine neue Klassenfiguration ermöglicht, die maßgeblich mit von den Strukturanpassungsprogrammen der Bretton-Woods-Institutionen mit auf dem Weg

gebracht. Es ist das der Reorganisation des türkischen Staates und benötigt die Kriterien von Kopenhagen als einen externen Anker im Kampf gegen die verbliebenen kemalistischen Kräfte in den Staatsapparaten. Dennoch bleibt eine wichtige Kontinuitätslinie zum Putsch von 1980 ungebrochen: Die externe Verankerung des Wirtschaftssystems bedeutet dessen Depolitisierung. Diese Depolitisierung war ein zentrales Ziel der Militärjunta gewesen.

Das europäische Interesse an einer weiteren Institutionalisierung der Beziehungen zur Türkei samt Beitrittsperspektive kann jedoch primär nicht aus einem Projekt der Neoliberalisierung heraus erklärt werden, letzteres Projekt wurde in den neunziger Jahren sehr viel effizienter mit Hilfe der Bretton-Woods-Institutionen betrieben. Erst bei Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Dimension wird das Interesse der EU an der Türkei deutlich: Die EU-Türkei-Beziehungen tangieren die weltpolitische Selbstwahrnehmung der Union und das transatlantische Verhältnis. Egal ob in Konkurrenz zu den USA oder komplementär zu den USA – ohne die Türkei ist die EU als weltpolitische Akteurin nicht vorstellbar. Dies macht auch beitragskritische Regierungen empfänglich gegenüber externem Druck – ob nun aus Washington oder Ankara. Jede Entscheidung über die Aufnahme der Türkei ist damit letztlich eine Vorentscheidung über die sicherheitspolitische Rolle der Union. Eine Stabilisierung des Verhältnisses zur Türkei dient damit wesentlich dem politischen Projekt der Vergemeinschaftung und Militarisierung der europäischen Außenpolitik. Dass eine Stabilisierung des Verhältnisses zur Türkei nur mit einer Beitrittsperspektive möglich ist, liegt an der Vehemenz, mit der die türkische Regierung diese einfordert. Ein explizit Türkei-bezogenes Projekt existiert in der EU derzeit nicht, wenngleich Einzelakteure wie der ERT ihre Pro-Beitritts-Position nicht aus primär sicherheitspolitischen Winkelzügen ableiten. Vor allem benötigen EU-Akteure die Türkei für die Umsetzung primär sicherheitspolitischer Projekte, das hat türkischen Akteuren die Möglichkeit gegeben, zumindest die Aufrechterhaltung der Beitrittsperspektive erfolgreich zu erzwingen. Die Chancen auf eine baldige Mitgliedschaft der Türkei sind allerdings weiterhin gering einzuschätzen.

9. Literatur

- Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (64/733/EWG).
- Abramowitz et al. (2004): Turkey the Threshold: Europe's Decision and U.S. Interests; The Atlantic Council of the United States, Washington D.C..
- Ahmad, Feroz (1977): The Turkish Experiment in Democracy 1950-1975, London: C. Hurst & Company.
- Ahmad, Feroz (2005): Geschichte der Türkei, Essen: Magnus-Verlag.
- Akyürek, Metin (2005): Das Assoziationsabkommen EWG-Türkei. Aufenthalt und Beschäftigung von türkischen Staatsangehörigen in Österreich, Wien und New York: Springer.
- Assoziationsrat EG-Türkei: Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion.
- Ataç, İlker (2005): Turkey's Accession to the European Union: A Political Economy Approach in the Light of Previous Enlargements; in: Ullrich, Peter/ Kachel, Thomas (Hg.) Europa-Transnationale Normierung und nationales Beharren, Berlin: Dietz.
- Athisaari, Martti et. al. (2009): Die Türkei in Europa. Den Teufelskreis durchbrechen; Unabhängige Türkei-Kommission.
- Aydın, Zülküf (2005): The Political Economy of Turkey, London: Pluto Press.
- Balkır, Canan (1998): 'The Customs Union and Beyond'; in: Rittenberg, Libby (Hg.): The Political Economy of Turkey in the Post-Soviet Era – Going West and Looking East?, Westpoint Connecticut: Greenwood Publications.
- Barkey, Henri J. (2008): The Effect of US Policy in the Middle East on EU-Turkey Relations, in: The International Spectator, 43:4, 31-44.
- Beckmann, Martin et. al. (2006): In schlechter Verfassung? Ursachen und Kosequenzen der EU-Verfassungskrise; in: Prokla, Nr. 144, 307-324.
- Belke, Ansgar/ Terzibas, Nilgün (2003): Die Integrationsbemühungen der Türkei aus ökonomischer Sicht; Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) Universität Hohenheim, 230/2003, Stuttgart.
- Bohle, Dorothee (2002): Erweiterung und Vertiefung der EU: Neoliberale Restrukturierung und transnationales Kapital; in: Peripherer Kapitalismus in Europa, Prokla, Nr. 128, 353-376.
- Burğa Ayşe (2003): Class, Culture, and State: Analysis of Interest Representation by Two Turkish Business Associations; in: The South Atlantic Quarterly, 102: 2/3, 454-470.
- Ceylan, Sadi (1985): Die geschichtliche Umwandlung der ökonomischen Gesellschaftsformation der Türkei, Berlin: Express Edition.
- Commission of the European Communities (2004): Commission Staff Working Document. Issues Arising From Turkey's Membership Perspective; Brussels, 6.10.2004, SEC(2004)1202.
- Commission of the European Communities (2009): Commission Staff Working Document. TURKEY 2009 PROGRESS REPORT; Brussel, 14.10.2009, SEC(2009)1334.
- Çağlar, Gazi (2000): Staat und Zivilgesellschaft in der Türkei und im Osmanischen Reich, Frankfurt am Main: Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Çaman, Efe (2006): Türkische Außenpolitik zwischen EU-Integration und regionaler Orientierung; in: Südosteuropa Mitteilungen, 03/2006, 16-31.
- Çeçen, A. Aydın/ Doğurel, Fatma (1994): Economic Growth and Strutural Change in Turkey 1960-88; in: International Journal of Middle East Studies, 26:1, 37-56.

- Erdoğan, Recep Tayyip (2006): Conservative Democracy and the Globalization of Freedom; in: Yavuz, M. Hakan (Hg.): The Emergence of a New Turkey – Democracy and the AK Parti; The University of Utah Press, Salt Lake City.
- Erhan, Çağrı (2005): Broader Middle East and North Africa Initiative and Beyond; in: Perceptions, Autumn 2005, 153-170.
- European Commission (2005): Negotiating Framework; Luxembourg, 3 October 2005.
- European Round Table of Industrialists (ERT) (2006): Policy Recommendations for Turkey's Industrial Competitiveness, Istanbul.
- European Council (1993): European Council in Copenhagen 21-22 June 1993: Conclusions of the Presidency.
- European Council (2001): Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey.
- European Council (2002): Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions.
- European Council (2003): Council decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey.
- European Council (2004): Presidency Conclusions – Brussels, 16/17 December 2004.
- European Council (2006): Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey.
- European Council (2008): Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC.
- European Stability Initiative (2007): Geschlecht und Macht in der Türkei – Feminismus und die Stärkung der türkischen Demokratie, Berlin und Istanbul: ESI.
- Europäischer Rat (1993): Europäischer Rat Kopenhagen 21.-22. Juni 1993: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93.
- Europäischer Rat (2003) Europäischer Rat in Brüssel 12. Dezember 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie.
- Fischer, Joseph (2005): Die Rückkehr der Geschichte, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): Verbesserte Klima. Die Türkei und Griechenland setzen auf kleine und pragmatische Fortschritte; Artikel vom 18.04.2001.
- Gehring, Axel (2009a): Hegemonie- und Europapolitik der AKP; in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Nr. 78, 184-193.
- Gehring, Axel (2009b): Soziogenese eines ‚neuen anatolischen Bürgertums‘ und der Aufstieg der AKP. Über den Wandel der hegemonialen Formation in der Republik Türkei, Marburg: Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI).
- Gülap, Haldun (2001): Globalization and Political Islam – The Societal Bases of Turkey's Welfare Party, in: International Journal of Middle East Studies, 433-448.
- Holman Otto (2002): Die Neue Europäische Peripherie. Ost- und Süderweiterung der Europäischen Union im Vergleich; in: Peripherer Kapitalismus in Europa, Prokla Nr. 128, 399-420.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2005): Turkish Dynamics – Bridge Across Troubled Lands, New York: Palgrave Macmillan.
- Karakas, Cemal (2007): Türkei: Islam und Laizismus zwischen Staats-, Politik- und Gesellschaftsinteressen. HSFK-Report 1/2007, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung.
- Kienitz, Friedrich Karl (1959): Türkei – Anschluss an die moderne Wirtschaft unter Kemal Atatürk, Hamburg: Verlag Weltarchiv GMBH.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a): Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum EU-Beitritt – aus dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2004, in: Südosteuropa Mitteilungen, 06/2004, 69-77.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, COM (2004) 656 final, in: Südosteuropa Mitteilungen, 06/2004, 69-77.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004c): Empfehlungen der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum EU-Beitritt, KOM (2004) 656 endgültig, in: Südosteuropa Mitteilungen, 06/2004, 78-80.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Türkei Fortschrittsbericht 2006; Brüssel, den 8.11.2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Türkei Fortschrittsbericht 2007; Brüssel, den 6.11.2007.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Türkei Fortschrittsbericht 2008; Brüssel, den 5.11.2008.
- Kramer, Heinz (1988): Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kramer, Heinz/ Reinkowski, Maurus (2008): Die Türkei und Europa. Eine wechselhafte Beziehungsgeschichte, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kurtoğlu, Çelik/ Özerkan, Gaye (2006): Policy Recommendations for Turkey's Industrial Competitiveness; Turkish Enlargement Business Council supported by European Round Table of Industrialists (ERT).
- Milliband, David (2007): Turkey is vital to Europe's future; in: The Daily Telegraph, 05.09.2007.
- Neunhöffer, Gisela/ Schüttpelz, Anne (2002): „Offene“ und „geschlossene“ Transformation: Von peripheren und noch periphereren Kapitalismen in Osteuropa; in: Peripherer Kapitalismus in Europa, Prokla Nr. 128, 377-398.
- Odmann, Emine Asli (2000): Informalisierung und Staat: Die Türkei seit der neoliberalen Wende 1980; in: Ethnisierung und Ökonomie, Prokla Nr. 120, 449-468.
- Panitch, Leo/ Gindin, Sam (2006): Die Aufsicht über das globale Kapital; in: Sozialismus, 2; VSA, Hamburg.
- Rehn, Olli (2006): Europe's Next Frontiers, Baden Baden: Nomos.
- Rehn, Olli (2009): Turkey as energy hub for Europe: prospects and challenges, 4 March 2009, Brüssel: European Policy Centre.
- Republic of Turkey Prime Ministry Secretariat General for EU Affairs (2009): Chronology of Turkey-European Union Relations (1959-2009), Ankara.
- Selcuk, Faruk (1998): A Brief Account of the Turkish Economy, 1987-1996; in: Rittenberg, Libby (Hg.): The Political Economy of Turkey in the Post-Soviet Era – Going West and Looking East?, Westpoint Connecticut: Greenwood Publications.
- Secretary of the State of the United States of America (2006): Shared Vision and Structured Dialogue to advance the Turkish-American Strategic Partnership, Washington.
- Streb, Sebastian (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität, Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI), Marburg.
- The President of the United States of America (2002): The National Security Strategy of the United States of America, Washington.
- The President of the United States of America (2006): The National Security Strategy of the United States of America, Washington.
- U.S. Department of State (2010): Broader Middle East and North Africa Initiative. URL: <http://bmena.state.gov/> [14.06.2010].
- Üstün, Çiğdem (2009): Foreign Policy in the EU and Joint Interests with Turkey, in: Mobilizing Local Networks for a Better Informed Dialogue on Turkey's Accession to the EU, Policy Brief - 5, Ankara: Center for European Studies, Middle East Technical University.
- Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 über den Abschluss des Zusatzprotokolls und des Finanzprotokolls, die am 23. November 1970 unterzeichnet wurden und dem Abkommen zur Gründung einer

Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei als Anhänge beigefügt sind, und über die zu deren Inkrafttreten zu treffenden Maßnahmen.

Walter Jochen (2008): Die Türkei – ‚Das Ding auf der Schwelle‘. (De-) Konstruktionen der Grenzen Europas; Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Yalman, Galip L. (2008): Veränderung der Dynamik im Verhältnis von Staat und Markt. Der Fall der Türkei im Kontext der Europäisierung, in: Ataç/ Küçük/ Şener (Hg.): Perspektiven auf die Türkei. Ökonomische gesellschaftliche (Dis)Kontinuitäten im Kontext der Europäisierung, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Yavuz, M. Hakan (2006): The Role of the New Bourgeoisie in the Transformation of the Turkish Islamist Movement; in: Yavuz, M. Hakan (Hg.): The Emergence of a New Turkey – Democracy and the AK Parti, Salt Lake City: The University of Utah Press.

Zaman Gazetesi (2010): Laufende Berichterstattung der Monate Januar bis März 2010.

Zusatzprotokoll zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei aufgrund der Erweiterung Europäischen Union; 30.09.2005.

Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Zürcher, Erik J. (2005): Turkey. A Modern History, New York: I.B. Tauris.

Heiko Bolldorf

Die Beziehungen zwischen der EU und dem westlichen Balkan am Beispiel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Politik der Europäischen Union gegenüber dem sogenannten westlichen Balkan¹ erscheint in verschiedener Hinsicht als erklärungsbedürftig. Wer etwa der EU rein ökonomisch-rationale Interessen unterstellt, kann sich kaum erklären, warum EU-Gremien auf den Beitritt einer Region setzen, die für die EU-Staaten kein zentral wichtiger Markt oder Investitionsstandort ist bzw. warum die EU in diese Region ein solch hohes Maß an militärischem Engagement investiert. Ginge es jedoch um rein humanitäre, menschenrechtliche Erwägungen, wäre beispielsweise die Bevorzugung Serbiens gegenüber Bosnien-Herzegowina bei der Visa-Liberalisierung nicht erklärbar – gilt doch Serbien gemeinhin als Hauptaggressor im jugoslawischen Bürgerkrieg und wurde 1999 unter Beteiligung vieler EU-Staaten von der NATO mit menschenrechtlicher Begründung militärisch angegriffen. Aber auch sicherheitspolitische Erwägungen führen offensichtlich nicht zu einem Konsens innerhalb der EU – beispielsweise verweigert sich Griechenland seit langem der Aufnahme Makedoniens, und mehrere EU-Staaten lehnen die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo ab.

Ordnung ist nur dann in dieses Bild zu bringen, wenn verschiedene Arten von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen in den Blick genommen werden. Der vorliegende Artikel argumentiert, dass die Westbalkan-Politik der EU durch Konflikte zwischen diesen verschiedenen Akteursgruppen gekennzeichnet ist. Nach einem einführenden Teil, der den zeitlichen Ablauf der EU-Politik gegenüber dem westlichen Balkan darstellt, gehe ich daher auf die beteiligten Akteure und ihre Interessen ein.

Dabei geht es zum einen um Konflikte zwischen sicherheitspolitischen und ökonomisch-rationalen Akteuren auf der einen und humanitären Akteuren auf der anderen Seite, zum anderen um unterschiedliche nationalstaatliche Interessen. Außerdem erschwert die unberechenbare Sicherheitslage in der Region die Herausbildung einer konsistenten Politik. Mit Hilfe des Ansatzes der „peripheren Staatlichkeit“ von Joachim Becker erkläre ich diese Situation und schließe mit einem zusammenfassenden Fazit ab. Dabei wird deutlich, dass es innerhalb der EU zwar starke Interessen an einer In-

¹ Dazu gehören Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kosovo, Montenegro, Makedonien und Albanien.

tegration des westlichen Balkans gibt, jedoch wegen fehlender Einbildung der Zivilgesellschaft und teilweise erfolgreichen nationalstaatlichen Blockaden kein konsistentes Projekt zu beobachten ist. Dies könnte mit der Schwäche des militärisch-industriellen Komplexes in der EU zusammenhängen. Außerdem untergräbt die EU mit ihrer neoliberalen ökonomischen Ausrichtung selbst die Stabilität des Balkans. Aufgrund all dieser Faktoren ist eher eine selektive Integration einzelner Länder des westlichen Balkans zu prognostizieren.

1. Die Politik der EU gegenüber dem westlichen Balkan: Ein zeitlicher Überblick

Schon 1991 beschäftigte sich die damalige Europäische Gemeinschaft mit dem sich abzeichnenden Zerfall Jugoslawiens: Jacques Santer, luxemburgischer Premier und Ex-Vizepräsident des Europäischen Parlaments² und Jacques Delors, Präsident der Europäischen Kommission³ schlugen im Mai 1991 vor, Jugoslawien in Gestalt einer Konföderation zu erhalten. Der Ratsvorsitzende Poos verkündete, nun sei es an der Zeit, die Reife der bisherigen Europäischen Politischen Zusammenarbeit⁴ zu demonstrieren (Bendiek 2007: 162f.). Die Außenminister von Luxemburg, Italien und den Niederlanden handelten im Juli den Brioni-Kompromiss aus, der die Kämpfe in Slowenien beendete. In Kroatien hielt der Waffenstillstand jedoch nicht, und der Versuch, ab September 1991 auf der von Lord Carrington für die EG geleiteten Den Haager Friedenskonferenz zu einer Gesamtlösung zu kommen, scheiterte ebenfalls. Im November 1991 verhängten die EG-Außenminister Sanktionen gegen Jugoslawien und Serbien und erkannte einige Wochen später die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens an, womit die deutsche Linie durchgesetzt wurde (ebd.: 163). Im Juni 1992 beschloss der Europäische Rat in Lissabon, Ex-Jugoslawien als Zielregion gemeinsamen außenpolitischen Handelns zu betrachten. Alle von 1992-1994 vorgeschlagenen Friedenspläne für Bosnien-Herzegowina scheiterten aber, und 1994 wurde die Führungsrolle der EU durch die „Kontaktgruppe“ (Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Russland und die USA, seit 1996 Italien) ersetzt (ebd.: 163f.). In den Händen der EU blieb die Verwaltung der Stadt Mostar – im Anschluss an die Beendigung des bewaffneten Konflikts zwischen Kroaten und Muslimen 1994. Dies war die erste

² http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/history/santer/index_de.htm

³ http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/history/delors/index_de.htm

⁴ EPZ: Seit 1970 institutionalisiertes Bemühen zur außenpolitischen Abstimmung der EG-Mitgliedsstaaten, vgl. http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_de.htm.

große gemeinsame Aktion der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die EU-Verwaltung der Stadt begann 1994. Sie hatte – auf der Basis eines Plans der Kommission für den Wiederaufbau der Stadt – von Juli 1994 bis Juli 1996 insgesamt 144 Mio. € zur Verfügung. Da der Rat dem EU-Administrator jedoch keinerlei Sanktionsmittel an die Hand gab, konnten die Konditionen, an die die Wiederaufbauhilfe gekoppelt werden sollte, nicht konsequent durchgesetzt werden, und das Projekt kann als gescheitert betrachtet werden (ebd.: 165f.). Für die Durchsetzung des Friedensabkommens von Dayton 1995 waren die USA entscheidend; die EU schloss sich der US-Politik an und beteiligte sich insbesondere über Wiederaufbauhilfe am Friedensprozess: Von 1996 bis 1999 stellte sie insgesamt eine Mrd. € zur Verfügung, insbesondere in Bosnien-Herzegowina und Kroatien. Die GASP wurde im Zusammenhang mit Dayton jedoch nicht sichtbar (ebd.: 166f.).

Es folgte die Entwicklung des „Regionalansatzes“ und des Prinzips der „Konditionalität“ (Näheres s.u.).

Das militärische Eingreifen im sogenannten Kosovokonflikt 1999 erfolgte erneut unter NATO- und damit US-Kommando. Mit dem vom deutschen Außenminister Fischer angeregten „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ (Helmerich 2008: 353) und dem von der EU-Kommission eingeleiteten „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess“ (SAP) (ebd.: 356ff.) unternahm die EU neue Anstrengungen, über ökonomische Unterstützung und eine erstmals formulierte Beitrittsperspektive zur Stabilisierung der Region beizutragen (s.u.). Der SAP wurde vom Rat im März 2000 als Kernstück der europäischen Balkanpolitik bezeichnet und auf dem Gipfel von Zagreb im November 2000 verabschiedet (ebd.: 356). Im Juni 2003 fand während der griechischen Ratspräsidentschaft in Thessaloniki ein Gipfeltreffen der EU mit den westlichen Balkanstaaten statt, auf dem der SAP gestärkt und durch die Etablierung von Europäischen Partnerschaften⁵, die Öffnung von EU-Programmen und die Möglichkeit der Teilnahme an EU-Ausschreibungen für andere Programme ausgeweitet wurde (Bendiek 2007: 169).

Die GASP wird in der Region insbesondere über die Ernennung von Sonderbeauftragten sichtbar. Der frühere deutsche Kanzleramtsminister Bodo Hombach wurde 1999 zum ersten Koordinator des Stabilitätspakts für Südosteuropa ernannt. Gleichzeitig war er EU-Sonderbeauftragter für den Stabilitätspakt. Zwischen beiden Rollen gab es Konflikte: Hombach kritisierte die EU-Kommission, weil

⁵ Abkommen über Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beziehungen zwischen EU und westlichen Balkanländern, vgl. http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/european-partnership_de.htm

sie seine Arbeit behindert hätte. Seit 2005 gibt es in Makedonien erstmals einen EU-Sonderbeauftragten, der gleichzeitig Leiter der Kommissions-Delegation ist, um derartige Konflikte in Zukunft zu vermeiden (ebd.: 171).

Parallel zum Fortgang des SAP wurde das militärische Engagement der EU in der Region ausgeweitet: Nachdem sie 2001 in Makedonien das Ohrid-Abkommen zwischen den Konfliktparteien ausgehandelt hatte, übernahm sie 2003 ihre erste militärische Mission, CONCORDIA, die Ende 2003 auslief und der EU-Polizeimissionen folgten. 2003 wurde die Leitung der Polizeimission und 2004 die der Militärmission in Bosnien-Herzegowina übernommen (ebd.: 172); seit Ende 2008 leitet die EU die Mission „European Union Rule of Law Mission (EULEX)“ im unabhängigen Kosovo, welche die Behörden des Kosovo bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit beraten soll (Džihic/Kramer 2009: 2).

Zusammenfassend lassen sich zwei Punkte festhalten:

1. Die EU hat sich schon früh in den Konflikt im früheren Jugoslawien eingeschaltet und ihr Krisenmanagement in dieser Region zum Prüfstein der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erklärt. Daraus ergibt sich eine gewisse Pfadabhängigkeit: Ist einmal dieser Maßstab formuliert, steht die EU unter Erfolgsdruck und kann die Region nicht ohne gravierende Folgen aufgeben.
2. Während der Kriege in Kroatien und Bosnien-Herzegowina 1991 bis 1995 zeigte sich die EU wenig handlungsfähig. Bendiek (2007: 164) führt dies auf Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Konflikte in der Region, Rivalitäten mit den Vereinten Nationen und der NATO und mangelnde Bereitschaft zu (ökonomischen und militärischen) Sanktionen zurück. Dies führte dazu, dass das Gewaltmonopol der USA entscheidend für die Balkanpolitik blieb und die EU darauf verwiesen wurde, die Region in erster Linie über die Erweiterungspolitik zu stabilisieren.

2. Beteiligte AkteurInnen und Interessen

2.1. Sicherheitspolitische Interessen

Im Folgenden behandle ich sicherheitspolitische AkteurInnen und ihre Interessen. Dabei ist in Erweiterungspolitik und Sicherheitspolitik im engeren Sinne zu unterscheiden, denn es wird sich zei-

gen, dass auch der Erweiterungsprozess unter sicherheitspolitischem Blickwinkel vorangetrieben wird.

2.1.1. Stabilisierung durch Erweiterung

In Bezug auf die Stabilisierung durch Erweiterungspolitik sind insbesondere die **EU-Gremien** selbst von Bedeutung. Antje Helmerich datiert den Beginn einer konstruktiven Politik der EU gegenüber der Region auf den Friedensvertrag von Dayton 1995, der den Krieg in Bosnien-Herzegowina beendete. Seitdem bemühe sich die EU einerseits um die Stabilisierung der Region, andererseits um ihre Heranführung an die europäischen Institutionen. Beide Ziele stünden im Konflikt: Maßnahmen zur Stabilisierung richteten sich eher an die instabilen, Maßnahmen zur Heranführung an die fortgeschritteneren Länder der Region (Helmerich 2008: 352). Hinzu kommen zwei Prinzipien: zum einen der **Regionalansatz** („Regional Approach“); er wurde nach Dayton 1996 als Teil des Royaumont-Prozesses (eine von der EU organisierte Konferenz, auf der von 27 Staaten eine Deklaration über die Förderung von Stabilität und gutnachbarlichen Beziehungen verabschiedet wurde) für ganz Südosteuropa formuliert und beinhaltet im Kern, dass die Länder der Region zunächst ihre Kooperation untereinander verbessern müssen, bevor sie eine engere Zusammenarbeit mit der EU erwarten können. Zum anderen das Prinzip der **Konditionalität**: Es wurde am 29.4.1997 vom Europäischen Rat für die damals fünf Staaten des Westbalkans formuliert und knüpft die Heranführung der Staaten an die EU an die Erfüllung bestimmter Bedingungen, etwa die Förderung der Flüchtlingsrückkehr, die Beseitigung von Minderheitendiskriminierung oder die Umsetzung des Dayton-Abkommens (ebd.: 352f.) Hier wird deutlich, dass die Politik der EU nicht zuletzt auf der Hoffnung basiert, über eine Erweiterungsperspektive die militärischen und sonstigen Konflikte in der Region eindämmen zu können, so dass das Feld Sicherheitspolitik in enger Verbindung mit Erweiterungspolitik zu behandeln ist.

Dies wird auch chronologisch nahegelegt: Zum ersten Mal wurde dem Westbalkan während des Kosovokriegs am 8.4.1999 eine Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt: in einem Plan des deutschen Außenministers Fischer, der auf einem Sonderrat der europäischen Außenminister beraten wurde. Daraus entwickelte sich der **Stabilitätspakt für Südosteuropa**, der in der Region sowohl den wirtschaftlichen Aufschwung als auch Menschenrechte und Demokratie fördern soll. Er bezieht ganz Südosteuropa ein. Außer der EU nehmen auch andere Organisationen teil, wie die NATO oder Internationaler Währungsfonds und Weltbank (ebd.: 353ff.).

Parallel wurde im Mai 1999 von der EU-Kommission der **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess** initiiert (ebd.: 356ff.). Die Westbalkanländer werden dabei in der Umsetzung europäischer Standards unterstützt und erhalten finanzielle Hilfe im Rahmen des sogenannten CARDS⁶-Programms, die für den Ausbau der öffentlichen Verwaltung, die ökonomische Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit bestimmt ist. Die Kommission gibt jährlich einen Bericht über die Fortschritte der Staaten heraus, wobei jedes Land einzeln bewertet wird. Ziel ist, sich für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zu qualifizieren – Vorbild sind dabei die Europaabkommen mit den ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten aus den 1990er Jahren.

Bezogen auf die einzelnen Länder ergibt sich hier folgender Zwischenstand:

Kroatien unterzeichnete 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und reichte 2003 seinen Beitrittsantrag ein. Nachdem das Jugoslawientribunal in Den Haag ausreichende Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Kriegsverbrechern bescheinigt hatte, begannen die Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005. Bisher sind 30 der 35 Kapitel eröffnet und 17 Kapitel vorläufig abgeschlossen worden. Nach dem letzten Treffen des Stabilisierungs- und Assoziierungsrates EU-Kroatien wurde verkündet, bis Ende 2010 könnten die Verhandlungen abgeschlossen sein, falls die noch notwendigen Reformen bei den Themen Justiz, öffentliche Verwaltung, Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität und Minderheitenschutz durchgeführt würden. Es gibt bereits eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Beitrittsentwurfs (Euractiv, 24.3.2010). Im Juni 2010 hieß es von Seiten Belgiens, des nächsten EU-Vorsitzenden, es werde wohl noch länger dauern (Wiener Zeitung, 12.6.2010).

Makedonien hat 2001 als erstes Land der Region ein SAA unterzeichnet, 2004 seinen Beitrittsantrag eingereicht und 2005 den Kandidatenstatus erhalten. Erst 2009 empfahl die Kommission jedoch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und die Aufhebung der Visapflicht für makedonische StaatsbürgerInnen zum 1.1.2010 (Euractiv, 14.12.2007). 2010 empfahl die EU-Kommission zunächst die Aufnahme von Verhandlungen ab Oktober, droht jedoch wegen des angeblich zu langsamen Reformtempos, diese Entscheidung zurückzunehmen (Die Presse, 11.5.2010).

Albanien hat 2006 ein SAA unterzeichnet; es trat 2009 in Kraft, woraufhin das Land seinen Beitrittsantrag einreichte; im jüngsten Fortschrittsbericht der Kommission werden Defizite in Berei-

⁶ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, ein Programm zur Hilfe für die südosteuropäischen Länder bei der Heranführung an die EU, vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm.

chen wie Korruptionsbekämpfung und Unabhängigkeit der Justiz angemahnt und die weitere Befassung mit dem Beitrittsgesuch auf die Zeit nach der Beendigung des albanischen Wahlverfahrens vertagt.⁷ Die Entscheidung über eine Aufhebung der Visapflicht soll im Herbst diesen Jahres fallen (Euractiv, 27.5.2010).

Serbien hat 2008 ein SAA unterzeichnet, und 2009 wurde die Aufhebung der Visapflicht zum 1.1.2010 beschlossen. Im Dezember 2009 folgte der Beitrittsantrag (Euractiv, 1.3.2010). Der jüngste Fortschrittsbericht lobt Serbiens „ehrgeiziges Programm“ für den Beitritt, mahnt aber mehr Kooperation in der Frage der Unabhängigkeit des Kosovo an (Euractiv, 1.3.2010). Im Juni 2010 ist das SAA in Kraft getreten (AFP, 14.6.2010). Es gibt in der EU jedoch Stimmen, die eine Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch Serbien zur Bedingung der EU-Integration machen wollen – so die Kosovo-Berichterstatteerin des Europaparlaments, Ulrike Lunacek (Volksgruppen.orf, 2.6.2010).

Montenegro hat 2007 ein SAA unterzeichnet und 2008 ein Beitrittsgesuch eingereicht. 2009 wurde die Aufhebung der Visapflicht zum 1.1.2010 beschlossen. Der jüngste Fortschrittsbericht der Kommission stellt fest, dass die Vorbereitungen für eine Stellungnahme zum Beitrittsgesuch noch andauern, und mahnt Reformen in ähnlichen Bereichen wie bei Albanien an (Euractiv, 1.3.2010). Am 1. Mai diesen Jahres ist das SAA in Kraft getreten (B 92, 1.5.2010).

Bosnien-Herzegowina unterzeichnete 2008 ein SAA und hat ansonsten keine weiteren Schritte in Richtung Beitritt abgeschlossen (Euractiv, 1.3.2010). Die Entscheidung über eine Aufhebung der Visapflicht soll im Herbst diesen Jahres fallen (Euractiv, 27.5.2010).

Zur früheren serbischen Provinz **Kosovo** gibt es einen ersten Fortschrittsbericht der Kommission vom 14.10.2009, in dem große Defizite in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit, Korruption, dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen, Minderheitenschutz etc. benannt werden (Euractiv, 1.3.2010). Erstmals sind 2010 auch intensive Verhandlungen über eine Aufhebung der Visapflicht angekündigt worden (Euractiv, 27.5.2010).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kommission an einer gemeinsamen Beitrittsperspektive der Länder der Region festhält, was durch wiederholte Äußerungen der zuständigen Personen unterstrichen wird – vom Besuch des Kommissionspräsidenten Barroso und des damaligen Erweiterungskommissars Rehn in der Region (Euractiv, 21.2.2006) bis hin zu Aussagen des neuen Erweite-

⁷ Die beiden größten Parteien des Landes bezichtigen sich gegenseitig des Wahlbetrugs, vgl. Euractiv, 14.12.2007.

rungskommissars Stefan Füle Anfang 2010 (Wiener Zeitung, 13.1.2010). Auch der Europäische Rat hat im Juni 2008 seine uneingeschränkte Unterstützung der europäischen Perspektive der Westbalkanländer bekräftigt (Europäisches Parlament, 07/2008).

Außerdem sind **Think Tanks** an diesem Prozess beteiligt. Wim van Meurs weist etwa darauf hin, dass verschiedene Think Tanks die Überführung der Beziehungen der Kommission vom Ressort „Außenbeziehungen“ in das Ressort „Erweiterung“ durchgesetzt haben (van Meurs, 2005: 3). 2004 gründete die Robert-Bosch-Stiftung zusammen mit der King Baudouin Foundation, dem German Marshall Fund und der Charles Stewart Mott Foundation die Internationale Balkankommission, zusammengesetzt aus erfahrenen Politikern wie Richard von Weizsäcker. Sie unternahm 2004/05 mehrere Reisen in die Region (www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/8938.asp). Im April 2005 legte sie einen Bericht mit Empfehlungen für die EU-Politik gegenüber dem Balkan vor. Sie tritt für ein dreistufiges Vorgehen ein, das allen Staaten der Region eine Vollmitgliedschaft bis 2014/15 ermöglichen würde: Jedes Land sollte 2006 den gleichen Beitrittsfahrplan erhalten und mit Beitrittsverhandlungen beginnen (van Meurs, 2005: 4). Wie an dem oben aufgeführten Zwischenstand zu sehen ist, hat sich dieses Modell nicht durchgesetzt. Die Kommission hielt am 8./9.5.2006 in Rom ihr letztes Treffen ab und äußerte sich enttäuscht, dass die EU auf ihrem Gipfel in Salzburg kein klares Beitrittsdatum genannt habe (Internationale Balkankommission, 2006).

Ein weiterer Vorstoß wurde im Mai 2010 vom 2007 gegründeten „European Council on Foreign Relations“ (ECFR) unternommen; er wird unterstützt von den Soros-Stiftungen⁸, dem spanischen Think Tank für Außenpolitik FRIDE⁹, der bulgarischen Communitas Foundation¹⁰ und dem italienischen Finanzunternehmen „UniCredit Group“.^{11 12} Der ECFR fordert einen EU-Kandidatenstatus für Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Serbien bis 2011 (Euractiv, 28.5.2010). Die Balkankonferenz der EU-Außenminister mit den Außenministern der Balkanländer in Sarajewo Anfang Juni 2010 nannte jedoch erneut keine klaren Beitrittstermine (Die Presse, 7.6.2010).

⁸ Sie gehören zum „Open Society Institute“ mit Sitz in den USA, das weltweit zur Demokratieförderung beitragen will, vgl. www.soros.org/about.

⁹ La Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, vgl. www.fride.org/.

¹⁰ Zu ihren Aufgaben gehören die Entwicklung der bulgarischen Zivilgesellschaft und die Heranführung an EU und NATO, vgl. www.comunitas-bg.org/about_usen.php.

¹¹ Vgl. www.unicreditgroup.eu/en/About_us/About_us.htm.

¹² Zum ECFR vgl. www.ecfr.eu/content/about/.

2.1.2. Stabilisierung durch Militär- und Polizeieinsätze

Sicherheitspolitik im engen militärischen und polizeilichen Sinne wurde unter der Leitung der EU erstmals in **Makedonien** betrieben. Hier hatte sich schon in den 1990er Jahren eine ethnische Spaltung zwischen slawisch-makedonischer Mehrheit und albanischer Minderheit herausgebildet. Der Konflikt verschärfte sich im Zuge der Aufnahme von ca. 300.000 albanischen Flüchtlingen aus dem Kosovo 1999. Seit dem Frühjahr 2001 kam es dann auch zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Der EU-Repräsentant Javier Solana und NATO-Generalsekretär Lord Robertson schalteten sich diplomatisch ein, und die EU ernannte im Juni 2001 Francois Léotard zum Makedonien-Sonderbeauftragten. Einen Monat später gelang die Beendigung der Kämpfe, und nach längeren Verhandlungen wurde am 13.8.2001 das „Rahmenabkommen von Ohrid“ unterzeichnet, das unter anderem eine proportionale Vertretung der Minderheiten in staatlichen Institutionen und die Etablierung des Albanischen als zweiter Amtssprache in Kreisen und Gemeinden mit mindestens 20% albanischsprachiger Bevölkerung vorsieht. Nach den NATO-Militäreinsätzen „Essential Harvest“ (August bis September 2001) und „Allied Harmony“ (Dezember 2002 bis März 2003) folgte dann ab dem 31.3.2003 die Militärmission „**Concordia**“ unter EU-Führung (Helmerich 2008: 363). Diese Mission beruhte auf Beschlüssen des Europäischen Rates, einem EU-NATO-Kooperationsabkommen, das der EU Zugang zu NATO-Kapazitäten gewährte, zwei Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates und einem Ersuchen des makedonischen Präsidenten an die EU (Schminke 2004: 103ff.). „Concordia“ sollte die Umsetzung des Ohrid-Abkommens unterstützen und der EU als Test ihrer Fähigkeit zum militärischen Krisenmanagement dienen (ebd.: 105). Der Einsatz endete planmäßig am 15.12.2003 und wurde von Solana als Erfolg ausgewertet (ebd.: 107). Ihm folgten die EU-Polizeieinsätze „Proxima“ und „Eupat“, die der Verbesserung der lokalen Polizeiarbeit (etwa bei der Vertrauensbildung gegenüber der Bevölkerung) dienen sollten (Bendiek 2007: 172).

In **Bosnien-Herzegowina** übernahm die EU auf Beschluss des Europäischen Rates und des UNO-Sicherheitsrates¹³ unter dem Namen „EUFOR-Althea-Mission“ die Nachfolge der NATO-geführten SFOR-Mission, um die weitere Umsetzung des Dayton-Abkommens zu unterstützen. Schon seit dem 1.1.2003 leitet die EU eine Polizeiaktion (European Union Police Mission, EUPM), bei der es um die Ausbildung von Polizeikräften und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität gehen soll (Helmerich 2008: 361).

¹³ www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=777&lang=EN

In der früheren serbischen Provinz **Kosovo**, die sich am 17.2.2008 für unabhängig erklärte, leitet die EU seit dem 9.12.2008 die Mission „EULEX“ (Džihic/Kramer 2009: 2). Es handelt sich um die größte zivile Mission, die je im Rahmen der GASP durchgeführt wurde; ihre Aufgabe besteht darin, die Behörden des Kosovo bei der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts zu beraten, insbesondere in den Bereichen Polizei, Justiz und Zollwesen. EULEX arbeitet im Rahmen der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats¹⁴. Militärisch unterstützt wird sie nach wie vor von den NATO-geführten KFOR (Kosovo Stabilisation Force)-Truppen (Tagesschau, 16.2.2008).

Der ausschlaggebende Akteur auf diesem Gebiet ist also der Europäische Rat. Er geht dabei in enger Abstimmung mit NATO und UN-Sicherheitsrat vor. Dies spricht für Stephan Heidbrinks These, dass es sich eher um eine Entlastung der USA/NATO als um ein Konkurrenzprojekt der EU handelt: „Die bisherigen Beispiele von EU-geführten Militäroperationen (Mazedonien, Kongo, Bosnien) liefern zwar kein eindeutiges Bild, aber es handelt sich bisher um UN-mandatierte Einsätze mit „geringer Intensität“. Die transatlantische Arbeitsteilung besteht demzufolge in der Übernahme von militärischen Kampfeinsätzen durch die Vereinigten Staaten und von 'Aufräumarbeit' durch die EU. In ihrem regionalen Umfeld will die EU aber selbst die Regie übernehmen.“ (Heidbrink 2005: 63)

Insbesondere die EU-Gremien selbst verfolgen also das Ziel, durch eine Erweiterungsperspektive, ergänzt durch Militär- und Polizeimissionen, den westlichen Balkan zu stabilisieren. Da schon früh die Balkanpolitik zum Testfall der außenpolitischen Zusammenarbeit erklärt worden ist, liegt es nahe, als tieferliegendes Interesse das Streben nach einem erfolgreichen Musterprojekt für die GASP zu sehen.

2.2. Ökonomische Interessen

Im Rahmen dieses Artikels ist es nicht möglich, detailliert auf die ökonomischen Interessen aller 27 EU-Mitgliedsstaaten einzugehen; die entscheidende Frage ist vielmehr, ob es AkteurInnen gibt, die auf EU-Ebene auf diesem Feld aktiv sind und deren Wirken das Interesse der EU erklären könnte, den Westbalkan zu stabilisieren.

¹⁴ www.eulex-kosovo.eu/?id=2

Der **European Round Table of Industrialists (ERT)** ist eine der einflussreichsten Lobbyorganisationen in der EU (Euromed Dänemark, 10.4.2008). Ihm gehören etwa 45 Vorstandsvorsitzende von europäischen multinationalen Konzernen an¹⁵. Das Ziel der Organisation besteht darin, die politische Tagesordnung zu beeinflussen, um für die europäische Wettbewerbsfähigkeit relevante Themen zu identifizieren; dazu ist sie bestrebt, die Europäische Kommission, den Ministerrat und das Europäische Parlament zu beeinflussen¹⁶. Zu den Projekten, die der ERT nach eigener Aussage erfolgreich beeinflusst hat, gehört die **Erweiterung** der EU um neue Mitglieder. Der ERT ist der Auffassung, dass diese sowohl den Beitrittsländern nütze als auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU stärke. Daher habe man aktiv zum Beitritt von zehn neuen Ländern im Mai 2004 beigetragen und auf die strikte Umsetzung des *Acquis Communautaire* gedrängt; unter dieser Voraussetzung unterstütze der ERT auch weitere Beitritte¹⁷.

Nach der Erweiterungsrunde von 2004 veröffentlichte der ERT ein Positionspapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, in dem eine stärkere ökonomische Integration der EU-Nachbarstaaten befürwortet wird, einschließlich der Balkanstaaten. Gefordert wird ein Abbau der Zollschränken zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten, kombiniert mit einem Abbau der Zölle zwischen den Nachbarstaaten (ERT 2004: 4). Die EU müsse darauf drängen, dass die Nachbarstaaten die Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft schaffen; dazu werden ein stabiler Rechtsrahmen, der Schutz von Eigentumsrechten, ein funktionierendes Bankwesen, der Abbau von Bürokratie und der Kampf gegen Korruption gezählt (ebd.: 9). Das Papier weist darauf hin, dass der ERT selbst mit sogenannten „Business Advisory Councils“ in diesen Ländern (u.a. werden Kroatien und Serbien-Montenegro genannt) aktiv ist, die die dortigen Regierungen bei der „Verbesserung des Geschäftsklimas“ beraten (ebd.: 9).

In diesem Zusammenhang sind auch die **EU-Gremien** selbst zu nennen, die darum bemüht sind, Südosteuropa energiepolitisch zu integrieren. Im Oktober 2005 wurde zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Ländern der Region (die oben genannten Westbalkan-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien) ein Vertrag zur Errichtung der „Energiegemeinschaft Südosteuropa“ unterzeichnet, durch die der europäische Energiebinnenmarkt auf Südosteuropa ausgeweitet werden soll. Die beteiligten Staaten verpflichten sich zur Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes der EU im

¹⁵ www.ert.be/structure.aspx

¹⁶ www.ert.be/communications.aspx

¹⁷ www.ert.be/ert_milestones_and_its_chairmen.aspx

Energierecht, zur Entwicklung eines geeigneten regulatorischen Rahmens und zur Liberalisierung des Energiemarktes (E-Control 2005). Die Energiegemeinschaft geht auf einen Vorschlag der EU-Kommission von 2002 zurück (Europäische Kommission 2005: 1). Die Kommission nennt in ihrer Stellungnahme zur Vertragsunterzeichnung als Ziele der Energiegemeinschaft sowohl die Verbesserung der Versorgungssicherheit der EU durch Diversifizierung der Quellen als auch die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Südosteuropas (ebd.). Unterstützt wird der Prozess von einer Gebergruppe, der von den EU-Staaten Italien, Frankreich, Deutschland und Griechenland angehören; hinzu kommen beispielsweise internationale Finanzinstitutionen wie Weltbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) (6).

In diesen Prozess haben sich auch Think Tanks eingebracht: Die **Stiftung Wissenschaft und Politik** ist Trägerin des „Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit“, das auf Grundlage eigener Forschungsarbeiten Bundestag und Bundesregierung in Deutschland zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik berät. 2007 erstellte sie eine Studie zur Rolle von Südosteuropa bei der Sicherung der Energieversorgung der EU (Altmann 2007). Hier wird die Wichtigkeit Südosteuropas für Erdgaslieferungen aus der westkaspischen Region und Zentralasien über die Türkei und das Schwarze Meer betont; ohne Initiativen der EU drohe eine neuerliche Abhängigkeit der kaspischen Region von Russland (Altmann 2007: 5f.). Vor dem Hintergrund der Verweigerung von Gaslieferungen an die Ukraine durch den russischen Monopolisten Gazprom im Frühjahr 2006 nach gescheiterten Preisverhandlungen wird auf die Abhängigkeit der Energieversorgung der EU von Russland hingewiesen (7ff.); als Alternative werden mehrere mögliche Gas- und Ölpipelines durch Südosteuropa unter Umgehung Russlands skizziert (ebd.: 17ff.).

Zu den ökonomischen Interessen auf dem Balkan, die die Politik der EU beeinflussen, gehören also zum einen die Erschließung neuer Märkte und Kapitalanlagesphären und damit die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU, zum anderen die Sicherung der Energieversorgung unabhängig von Russland. Insgesamt sind deutliche Verbindungen zwischen ökonomischen Interessen und Sicherheitspolitik auszumachen: Einerseits schalten sich politökonomische AkteurInnen wie der ERT in die Debatten um die Erweiterung der EU ein – und die Erweiterungsperspektive wird von EU-Gremien als Beitrag zur Stabilisierung der Sicherheitslage auf dem Balkan bezeichnet (s.o.). Andererseits zählen zu den sicherheitspolitischen Interessen der EU auch ökonomische Interessen wie eine sichere Energieversorgung. Zwischen dem Engagement des ERT und den Debatten um die energiepolitische Rolle des Balkans lässt sich dabei eine Verbindung vermuten: Betrachtet man die

Mitgliederliste des ERT, so fällt ein hoher Anteil von Unternehmen der Energiebranche und energieintensiver Branchen wie Chemie oder Automobil auf¹⁸.

2.3. Humanitäre Interessen

Bernd Schüler (Schüler 2000) hat sich mit der Positionierung von humanitären Organisationen zum Kosovokrieg 1999 beschäftigt.

Insbesondere folgende Organisationen haben sich in Deutschland zu diesem Krieg offensiv positioniert:

Gesellschaft für bedrohte Völker: Die Göttinger Menschenrechtsorganisation wurde 1968 vom nach wie vor amtierenden Vorsitzenden Tilman Zülch ins Leben gerufen, nachdem er den Krieg in Biafra (Nigeria) miterlebt hatte. Sie tritt nach ihrem Selbstverständnis für „verfolgte und unterdrückte ethnische und religiöse Minderheiten, Nationalitäten und Ureinwohnergemeinschaften“ (Schüler 2000: 14) ein. Sie bezeichnete das serbische Vorgehen im Kosovo als „Völkermord“ (ebd.: 29ff.) und stellte Parallelen zum Holocaust her (ebd.: 45). Der deutschen Friedensbewegung wurde eine selektive Wahrnehmung unterstellt: sie sehe nur die NATO-Bomben, aber nicht die dem vorangegangenen serbischen Verbrechen (ebd.: 38ff.).

Cap Anamur: Das Komitee Cap Anamur, Deutsche Not-Ärzte e.V. mit Sitz in Köln leistet humanitäre Arbeit vor Ort. Entstanden ist diese Organisation 1979 anlässlich einer Rettungsaktion für vietnamesische Flüchtlinge im südchinesischen Meer und wird gewöhnlich mit ihrem Gründer Rupert Neudeck identifiziert. Im Kosovo 1999 fand die bis dahin umfangreichste Versorgungsoperation statt (ebd.: 53). Cap Anamur war in der Außendarstellung darauf bedacht, den selbstlosen Einsatz seiner HelferInnen zugunsten von albanischen Flüchtlingen zu betonen (ebd.: 60ff.). Demgegenüber wurde scharfe Kritik an anderen Akteuren geübt: Das UNHCR wurde beispielsweise als „Nummerngirl der NATO“, als bloße zivile Fassade für militärische Operationen bezeichnet (ebd.: 66); EU und Weltbank wurde vorgeworfen, zu wenig für die Flüchtlinge zu tun, obwohl sie genug Geld zur Verfügung hätten (ebd.: 67). Dennoch wurde der NATO-Krieg klar befürwortet: „Der Kosovo ist durch die NATO befreit worden und von niemand anderem. Und die Lebensfähigkeit des Koso-

¹⁸ www.ert.be/members_a_to_z.aspx

vo und die Sicherheit unserer Kosovaren hängt davon ab, ob Europa und die NATO weiter ihre schützende Hand über den Kosovo halten.“ (Cap Anamur, 10.7.2001).

Deutsche Bischofskonferenz: Hier handelt es sich um den Zusammenschluss aller katholischen deutschen Bischöfe. Sie trifft sich zweimal jährlich; dazwischen leitet ein Ständiger Rat die Arbeit (Schüler 2000: 85f.) Dieser beschloss am 19.4.1999 eine Stellungnahme zum Kosovo-Konflikt (ebd.: 86). Hierin werden Verbrechen im Kosovo in die Nähe eines Völkermords gerückt (ebd.: 89) und betont, der Einsatz militärischer Mittel stelle Christen vor eine schwere Gewissensfrage (ebd.: 96); sie dürften nur unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und mit dem Ziel angewandt werden, Voraussetzungen für eine politische Lösung zu schaffen (ebd.: 98). Implizit wird der NATO-Krieg also befürwortet, allerdings werden zugleich auch kritische Maßstäbe für seine Durchführung formuliert.

Insgesamt ist hier schon ein brüchiges Verhältnis zwischen humanitären und sicherheitspolitischen AkteurInnen festzustellen: Es gibt zwar Berührungspunkte zwischen beiden, da einige humanitäre Organisationen die NATO-Behauptung, für Menschenrechte zu kämpfen, als glaubwürdig ansehen; gleichzeitig werden jedoch kritische Maßstäbe formuliert, und insbesondere Cap Anamur stellt Abweichungen des Handelns der NATO von diesen Maßstäben fest. Grundlage dafür ist das Bemühen der beteiligten Staaten um Flüchtlingsabwehr durch Versorgung vor Ort, eine Politik, die während des Kosovokriegs maßgeblich vorangetrieben wurde (Bendiek 2004: 244).

Dieses Bild erhärtet sich, wenn Stellungnahmen von Menschenrechtsorganisationen aus der jüngeren Vergangenheit zur EU-Sicherheitspolitik gegenüber dem Balkan hinzugezogen werden:

Die **GfbV** kritisierte mehrmals die EU-Militärmission „Althea“ in Bosnien-Herzegowina. Als sie 2004 beschlossen wurde, kritisierte die Organisation das Fehlen eines eindeutigen Mandats; dieses müsse in der Festnahme der Hauptkriegsverbrecher Karadžić und Mladić und in der Durchsetzung der Rückkehr aller Flüchtlinge bestehen (Gesellschaft für bedrohte Völker, 16.9.2004). Die Ankündigung des deutschen Verteidigungsministers Jung zum Abzug der Bundeswehrsoldaten aus Bosnien 2006 bezeichnete die Gesellschaft als leichtfertig, solange keine Aufgabe der Militärmission erfüllt sei (GfbV, 30.10.2006). Während der Verhandlungen zum zukünftigen Status des Kosovo kritisierte sie den Ausschluss aller Ethnien des Kosovo außer Albanern und Serben (GfbV, 27.9.2007); sie reagierte empört auf Zugeständnisse der EU an Serbien, etwa die Gewährung von

Visafreiheit für BürgerInnen Serbiens, aber nicht Bosnien-Herzegowinas 2009 (GfbV, 14.7.2009). Mehrfach lehnte sie auch Abschiebungen von Roma in den Kosovo ab (z.B. GfbV 2010).¹⁹

Zu nennen ist außerdem das 1993 vom UN-Sicherheitsrat ins Leben gerufene **Jugoslawientribunal** in Den Haag, durch das Kriegsverbrechen auf dem Balkan geahndet werden sollen. Überschneidungen mit westlicher Sicherheitspolitik gibt es beispielsweise dadurch, dass es keine NATO-Kriegsverbrechen untersucht (Tageszeitung, 16.10.2009). Andererseits forderte beispielsweise die langjährige Chefanklägerin Carla del Ponte eine Aussetzung der EU-Beitrittsgespräche mit Serbien, bis die Hauptkriegsverbrecher Karadžić und Mladić ausgeliefert seien (Russische Informations- und Nachrichtenagentur Novosti, 27.2.2007), was der EU-Linie widerspricht: Die Gespräche wurden nicht nur nicht abgebrochen, sondern Serbien außerdem vom Visazwang befreit, ohne dass Mladić ausgeliefert worden wäre (s.o.).

3. Die Rolle von nationalstaatlichen Sonderinteressen

Es ist zu beobachten, dass einzelne Mitgliedsstaaten der EU den Beitritt bestimmter Kandidatenländer bzw. die Sicherheitspolitik der EU in bestimmten Fällen aus Eigeninteresse bremsen. Im Falle von **Kroatien** gibt es einen Grenzstreit mit dem ebenfalls ex-jugoslawischen und bereits der EU beigetretenen Nachbarstaat Slowenien, der einen Teil der Adria als eigenes Hoheitsgewässer beansprucht. Dies führte Ende 2008 zu einem slowenischen Veto gegen weitere Beitrittsverhandlungen mit Kroatien bei elf Kapiteln (Die Presse, 17.12.2008). Dieses Veto wurde erst am 29.9.2009 vom slowenischen Parlament aufgehoben, womit der Weg zu weiteren Verhandlungen frei ist (Euractiv, 30.9.2009). Das slowenische Verfassungsgericht hat dem von den Regierungschefs beider Staaten vereinbarten Schiedsverfahren zugestimmt, so dass der Weg zur Ratifizierung durch das Parlament frei wurde (Euractiv, 24.3.2010). Diese ist mittlerweile erfolgt, und in einem Referendum stimmte auch die slowenische Bevölkerung zu (Hannoversche Allgemeine, 7.6.2010).

Im Falle von **Makedonien** ist die weitere Annäherung an die EU durch einen Namensstreit mit Griechenland blockiert: Griechenland argumentiert seit der Unabhängigkeit des Nachbarlandes, der Name „Makedonien“ impliziere Gebietsansprüche auf Teile Griechenlands (Pelagon, 9.2.2010). Zuletzt wurde daher die Entscheidung über ein Datum für den Start für Beitrittsgespräche vom Rat der Außenminister auf März 2010 verlegt (Pelagon, 8.12.2009).

¹⁹ Dies gilt auch für andere Organisationen wie Pro Asyl, vgl. Pro Asyl, Newsletter Nr. 153, November 2009.

Die diplomatische Anerkennung der ehemaligen serbischen Provinz **Kosovo** wird von fünf EU-Mitgliedsstaaten verweigert: Griechenland, Spanien, Zypern, Rumänien und die Slowakei. Zypern hat die Sorge geäußert, die Anerkennung des Kosovo durch **Serbien** könne zur Bedingung für einen EU-Beitritt Serbiens gemacht werden (RIA Novosti, 6.11.2009). Es wird vermutet, zu den Motiven der Verweigerung gehörten eigene Probleme mit Separatismus bzw. die Gefahr des Staatszerfalls (Tagesschau, 15.2.2008).

EU-interne Krisen hatten mitunter einen Einfluss auf eine bremsende Haltung bestimmter Mitgliedsstaaten im Erweiterungsprozess. So stellten sich der damalige Ratspräsident Frankreich zusammen mit Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2008 gegen weitere Beitritte, solange der EU-Reformvertrag nicht unterzeichnet sei – er war nach dem irischen Nein im Juni 2008 vorläufig gescheitert (Wieninternational, 17.9.2008). Diese Haltung stieß jedoch auf Widerspruch aus Polen und Slowenien, dem Vorgänger Frankreichs bei der Ratspräsidentschaft, sowie vom nachfolgenden Präsidentschaftsland Tschechien (Wieninternational, 17.9.2008). Auch Schweden, Ratspräsident in der zweiten Jahreshälfte 2009, kritisierte die Haltung Deutschlands und Frankreichs (Der Tagesspiegel, 25.4.2009), und das gegenwärtige Vorsitzland Spanien erklärt die Integration des Westbalkans zu einer seiner Prioritäten (Međunarodni radio Srbija, 18.1.2010).

Außerdem war zum Teil umstritten, welche Anforderungen zur Kooperation mit dem Jugoslawien-Tribunal an die Beitrittskandidaten gestellt werden müssten. Im Fall von **Serbien** wurde das Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens etwa ein Jahr lang von den Niederlanden blockiert – mit dem Argument, erst müssten die beiden noch flüchtigen Kriegsverbrecher Ratko Mladić und Goran Hadžić ausgeliefert werden. Erst nach einem Bericht des UNO-Chefanklägers Serge Brammertz, der Serbien ausreichende Kooperation bescheinigte, gaben die Niederlande diese Haltung auf (Die Presse, 17.12.2009). Deutschland und Großbritannien hingegen äußerten sich kritisch zum serbischen EU-Beitrittsantrag: Erst müsse Mladić ausgeliefert werden. Demgegenüber gelten Italien, Spanien und Griechenland als Förderer des Beitrittsgesuchs (Mitteldeutsche Zeitung, 22.12.2009). **Kroatien** wurde in Brammertz' Bericht erheblich stärker kritisiert (Financial Times Deutschland, 22.12.2009), und mehrere EU-Mitgliedsländer (Großbritannien, Belgien, Finnland und Dänemark) blockieren daher die Eröffnung des Verhandlungskapitels 23 (Rechtsstaat und Grundrechte) durch Veto (Wieninternational, 23.9.2009). Die Niederlande haben auch in diesem Falle ihre Haltung mittlerweile gelockert (Euronews, 12.2.2010).

In einigen Fällen spielen ökonomische Interessen einzelner EU-Mitgliedsstaaten eine Rolle für ihre Unterstützung bestimmter Beitrittswünsche. Österreich gehörte zu den treibenden Kräften bei der

Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit **Kroatien** 2005²⁰ und unterstützt den Beitritt **Serbiens** (Međunarodni radio Srbija, 10.2.2010). Dies stimmt mit den ökonomischen Interessen des österreichischen Kapitals überein: Kroatien steht für Österreich auf Platz 18 der wichtigsten Handelspartner, und 30% der kroatischen Auslandsinvestitionen kommen aus Österreich (Volksgruppen.ORF, 28.11.2009). Auch in Serbien ist Österreich größter Auslandsinvestor und ein wichtiger Handelspartner (Wirtschaftskammer Österreich, 16.12.2009). Aber nicht in allen Fällen stimmt die Politik einzelner Mitgliedsstaaten in dieser Frage mit ihren ökonomischen Interessen überein: Deutschland reagierte skeptisch auf den serbischen Beitrittsantrag (s.o.), obwohl der Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft seine Unterstützung für eine stärkere EU-Integration Serbiens erklärt hat (Handelsblatt, 25.1.2010).

Insgesamt ist festzuhalten, dass diese nationalstaatlichen Abweichungen zwar zu Verzögerungen geführt haben, diese jedoch auch immer wieder überwunden wurden: Das slowenische Veto gegen Kroatien ist ebenso ausgeräumt wie das niederländische gegen Serbien und Kroatien; Deutschland und Frankreich haben sich mit ihrer skeptischen Position während der Verfassungskrise ebenso wenig durchsetzen können wie beide zusammen mit Großbritannien in ihrer Ablehnung des serbischen Beitrittsantrags. Die fünf Staaten, die das Kosovo nicht anerkennen, haben dennoch der EULEX-Mission zugestimmt (Neue Zürcher Zeitung, 18.11.2008).

4. Sicherheitspolitische Probleme und Herausforderungen

Enorme Probleme und Rückschläge erleidet die EU insbesondere in den Teilen des Westbalkans, wo sie sich mit Militär- und Polizeiemissionen engagiert (hat).

Die nach wie vor hochgradig instabile Lage in **Bosnien-Herzegowina** wurde zuletzt deutlich, als der kroatische Präsident Stjepan Mesić mit einer militärischen Intervention drohte, sollte die Republika Srpska, der serbisch dominierte Landesteil, ein Referendum über seine Sezession abhalten (Der Standard, 19.1.2010). Der bosnisch-serbische Premier Milorad Dodik widersetzt sich seit Jahren einer stärkeren Zentralisierung des Landes und hat erklärt, der Erhalt der Republika Srpska sei sogar wichtiger als der EU-Beitritt Bosnien-Herzegowinas (Der Standard, 8.1.2009). Dodik, seit 2006 im Amt, ist in der Frage von Kriegsverbrechen unbelastet (Parish 2009: 4) und kann deswegen und weil sein Nachfolger wahrscheinlich nationalistischer wäre als er nicht vom Hohen Repräsen-

²⁰ www.zukunfteuropa.at/site/5820/default.aspx

stanten²¹ abgesetzt werden (Parish 2009: 7). Auf der anderen Seite verlangt Haris Silajdžić, das bosnisch-muslimische Mitglied des bosnischen Staatspräsidiums, seit Jahren eine Auflösung der Republika Srpska, die für ihn eine „auf Völkermord beruhende Schöpfung“ ist. Aufgrund dieser Zerstrittenheit macht die geplante Verfassungsreform, die die zentralstaatlichen Institutionen in dem seit dem Dayton-Vertrag in zwei Entitäten geteilten Land stärken soll, bisher keine nennenswerten Fortschritte (Volksgruppen.ORF, 9.11.2009). Auch die Polizeireform, die eine wesentliche Voraussetzung für die Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens war, wurde 2008 nur als Kompromiss in abgeschwächter Form beschlossen (Euractiv, 17.4.2008). Dazu kommt die Aktivität islamistischer Gruppierungen auf bosnischem Territorium: am 2.2.2010 führte die Polizei eine Großrazzia im Dorf Gornja Maoca bei Brčko durch und nahm sieben Personen fest; in dem Ort leben etwa 100 islamistische Freischärler, und die Scharia ist gültiges Recht (Der Standard, 3.2.2010). Insgesamt gilt Bosnien-Herzegowina in der EU als unsicheres Terrain, und daher hat es bisher auch keine Visa-Freiheit gegeben; EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström hat vor kurzem noch einmal bekräftigt, sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch in Albanien müssten als Voraussetzung noch Polizei und Justiz gestärkt sowie Korruption und organisiertes Verbrechen entschlossen bekämpft werden. Skeptisch ist die EU insbesondere, weil die Visabefreiung für Serbien, Montenegro und Makedonien zu einem starken Anstieg von Asylanträgen in der EU geführt hat (Euractiv, 27.5.2010).

Im **Kosovo** ist die Situation ein Jahr nach dem Beginn von EULEX nach wie vor sehr instabil, wie eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung feststellt (Džihic/Kramer 2009: 7). Die Sicherheitslage bleibt insbesondere im Nordkosovo prekär, wo es immer wieder zu gewaltsamen serbisch-albanischen Zusammenstößen kommt (ebd.: 8). Die Verbindungen zwischen politischer Klasse und organisiertem Verbrechen bleiben stark (ebd.: 12ff.), und die Diskriminierung insbesondere der nicht-serbischen Minderheiten dauert an (ebd.: 9f.). Der Report kommt zu dem Schluss, dass EULEX die gleichen Fehler macht wie zuvor die UNO-geführte UNMIK (United Nations Interim Administration Mission)-Mission: Das Personal besteht aus ausländischen Richtern und Polizisten, die erheblich besser bezahlt werden als ihre Kollegen im Kosovo und unzulängliche Kenntnisse der regionalen Sprache und Kultur haben, so dass die Zusammenarbeit zwischen in- und ausländischen Kräften nicht funktioniert (18).

²¹ Der UNO-Repräsentant, der die Umsetzung des Dayton-Abkommens überwacht, vgl. Wieninternational, 26.6.2007

Auch in **Makedonien**, wo die EU die von ihr geleitete Militärmission als Erfolg betrachtete (s.o.), ist keine Ruhe eingekehrt: Statt des slawisch-albanischen Konflikts werden nun Konflikte zwischen verschiedenen albanischen Parteien z.T. gewaltsam ausgetragen – so gab es bspw. während der Parlamentswahlen 2008 Ausschreitungen mit einem Todesopfer (News.at, 16.6.2008).

Es gibt nicht zuletzt sozio-ökonomische Grundlagen für die Reproduktion des Ethno-Nationalismus auf dem westlichen Balkan. Verschiedene Analysen haben herausgearbeitet, dass etwa der Bosnien-Krieg nicht einfach ein ethnischer Konflikt war, sondern mit der Herausbildung einer eigenen Kriegsökonomie einherging. Bereits der Zerfallsprozess Jugoslawiens war mit einer Stärkung ökonomischer Bindungen auf lokaler Ebene verbunden: „Die selbstverwalteten Unternehmen und Kommunen wurden von ihren Managern und Politikern zunehmend wie persönliche Feudalbesitzer geführt. Der Zugang der Menschen zu Einkommen, Sozialleistungen, Lebensmitteln und Wohnungen wurde von ihrer lokalen Gemeinschaft, ihrem Arbeitsplatz und ihrem Boss abhängig (...) Die hohe Bedeutung der *Ethnizität* im Verlauf des gewaltsamen Konflikts kann so auch auf die vorausgegangene soziale Rückentwicklung zurückgeführt werden: Je substanzloser formelle Sozialbeziehungen (...) wurden, desto relevanter wurden *vorgesellschaftliche* gemeinschaftliche Beziehungen...“ (Ehrke 2002: 9f.). Innere Grenzen dieser Art können Quelle von Profiten etwa in Form der Erhebung von Zöllen und Gebühren oder der Ausnutzung von Preisdifferenzen sein; besonders gut funktioniert dies im (Bürger)-Krieg, wo wirtschaftliche Differenzen zwischen einzelnen Gebieten dramatisch wachsen. So steigen die Preise für tägliche Bedarfsgüter in umkämpften Gebieten extrem, während die Preise für weniger dringend benötigte Güter (z.B. Haushaltsgeräte) genauso stark sinken; diese Differenzen im Verhältnis zu friedlichen Zonen können von Händlern ausgenutzt werden. Hinzu kommen der Handel mit bei „ethnischen Säuberungen“ geplünderten Gütern, der Handel mit militärischem Bedarf sowie die Bereicherung von Teilen der Streitkräfte durch Schutzgelderpressung (ebd.: 10f.). Auf diese Weise ist in Bosnien-Herzegowina eine neue Elite mit Verbindungen in hohe politische Kreise entstanden (Andreas 2004: 5).²² Diese neue Elite hat ein Interesse an der Aufrechterhaltung ethnischer Spaltungslinien, weil durch die damit einhergehende Unsicherheit immer wieder Sicherheit und Schutz an wechselnde Nachfrager verkauft werden kann (Ehrke 2002: 21). Für einen Großteil der Bevölkerung wird die Nutzung ethnischer Bindungen zur

²² Dies gilt auch für andere Teile des früheren Jugoslawien; in der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) konnten sich Unternehmer mit Verbindungen zur politischen Elite vor allem durch ihre Rolle bei der illegalen Umgehung der Sanktionen bereichern, vgl. Andreas 2004: 4.

Überlebensstrategie: „Die Bevölkerung ist im Hinblick auf ihr wirtschaftliches Interesse in Klientelgruppen segmentiert, die ihrerseits zwar Koalitionen bilden können, nicht aber ein jenseits der Partikularinteressen stehendes Gemeininteresse. Die größten Interessenkoalitionen (...) sind im Falle Bosniens die ethnischen Parteien 8...) Die politische Wahl einer Partei, die eine Koalition partikularer (im Falle Bosniens ethnisch bestimmter bzw. verkleideter) Interessen vertritt, ist daher durchaus folgerichtig.“(ebd.: 24). Amnesty International weist in einer Studie von 2006 auf die ethnische Diskriminierung auf dem bosnischen Arbeitsmarkt hin (Amnesty International: 2006). Hier ist deutlich zu sehen, dass die Zugehörigkeit zur „richtigen“ Ethnie zu Vorteilen im Konkurrenzkampf führen kann.

Die Wirtschaftspolitik der Kräfte, die Bosnien-Herzegowina zu ihrem Protektorat gemacht haben (Hoher Repräsentant der UN, EU, IWF/Weltbank etc.) ist nun in keinster Weise geeignet, diese ökonomischen Grundlagen des Ethno-Nationalismus zu überwinden. Leitbild ist die marktwirtschaftliche Transformation, insbesondere über Privatisierungen; in der spezifischen bosnischen Situation spielt dies jedoch den nationalistischen Eliten in die Hände, die dafür gesorgt haben, dass vor allem ihre Angehörigen in Form der Manager der früheren Staatsbetriebe zu Eigentümern der neuen Privatbetriebe wurden (Pugh 2002: 474). Die Bevölkerung wird durch fehlende soziale Absicherung und hohe Besteuerung regulärer Arbeit auf die Schattenwirtschaft verwiesen (ebd.: 472); dass diese fehlende Absicherung auch durch die Politik etwa der internationalen Finanzinstitutionen vorangetrieben wird, zeigt etwa der IWF-Kredit an Bosnien von 2009, zu dessen Bedingungen massive Kürzungen der Staatsausgaben gehören (Tagesschau, 9.7.2009). Nach der in Dayton beschlossenen Verfassung wird der Präsident der bosnischen Zentralbank vom IWF ernannt (Chossudovsky 1999: 231). Die EU gibt insbesondere über die Europäische Partnerschaft mit Bosnien-Herzegowina eine neoliberale Orientierung vor: Als wirtschaftliche Kriterien werden beispielsweise die „Beschleunigung des Privatisierungsprozesses“ und die „Abwicklung von Verluste schreibenden Staatsbetrieben“ genannt (Rat der Europäischen Union, 18.2.2008).

Bosnien-Herzegowina weist also eine deutliche Abhängigkeit von importiertem Geldkapital auf. Auch ein hohes strukturelles Außenhandelsdefizit ist zu beobachten (vgl. zur bosnischen Wirtschaft Germany Trade and Invest, 12.1.2010). Dies sind nach Joachim Becker Merkmale *peripherer Staatlichkeit* (Becker 2008: 12ff.). Hinzu kommt das Fehlen umfassender hegemonialer Projekte, weil die Ressourcen dafür fehlen (ebd.).

Im Kosovo wird die gleiche Politik wie in Bosnien-Herzegowina betrieben. Am 15.6.2008 traten sowohl der Ahtisaari-Plan zur Unabhängigkeit des Kosovo in Kraft als auch die Verfassung des

Kosovo, ebenfalls verfasst von Martti Ahtisaari (Hofbauer 2008: 238), dem Verhandlungsführer bei den Statusverhandlungen zum Kosovo (ebd.: 204). Die Verfassung schreibt die Kontrolle der bisher in gesellschaftlichem Eigentum befindlichen Betriebe durch die Privatisierungsagentur KTA (Kosovo Trust Agency) fest; diese wird wiederum durch den Internationalen Zivilen Repräsentanten (ICR) der EU kontrolliert (ebd.: 182ff.). Nach Gewerkschaftsangaben hat der Privatisierungsprozess bisher 75.000 Arbeitsplätze gekostet (Kosova aktuell, 18.1.2010). Reguläre Arbeit ist im Kosovo kaum zu finden (Hofbauer 2008: 195), vier bis sechs Clans teilen sich das Land in Einflusszonen auf (ebd.: 193). Über die Europäische Partnerschaft mit Serbien einschließlich des Kosovo gibt die EU auch hier eine neoliberale Ausrichtung vor: Unter den wirtschaftlichen Kriterien wird etwa eine „nachdrückliche Beschleunigung der Privatisierung“ genannt sowie die „Weiterführung einer umsichtigen Finanzpolitik, wobei insbesondere zu gewährleisten ist, dass die auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerichteten sozialpolitischen Maßnahmen mit der dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vereinbar sind.“ (Rat der Europäischen Union, 18.2.2008(2)).

Ökonomische Hintergründe gibt es auch beim Konflikt in Makedonien: Nicht nur steht mittlerweile der Konflikt zwischen albanischen Parteien im Vordergrund (s.o.), auch 2001 richtete sich die albanische Guerilla UCK zunächst gegen die eigene mafiöse albanische Elite, repräsentiert durch die Demokratische Partei der Albaner (DPA); erst die Reaktion des Staates auf die UCK ließ den albanisch-slawischen Konflikt militärisch eskalieren (Die Wochenzeitung, 26.7.2001).

Es lässt sich also festhalten, dass das erklärte Ziel der EU, Stabilität auf dem Balkan zu fördern, im Widerspruch steht zur neoliberalen Ausrichtung der EU und anderer internationaler Akteure. Schon beim Zerfall Jugoslawiens war dies zu beobachten: Er wurde nicht zuletzt durch die IWF-Schocktherapie der 1980er Jahre gefördert; als Reaktion entstanden Interessenkoalitionen zwischen regionalen Eliten und Arbeiterklasse – Grundlage war die Möglichkeit, über das dezentrale Bankensystem Geld zu drucken, unrentable Arbeitsplätze zu erhalten und damit die IWF-Sparvorgaben zu unterlaufen (Materialien für einen neuen Antiimperialismus 1999: 51).

Theoretisch fassen könnte man diese Entwicklungen mit dem oben eingeführten Begriff der *peripheren Staatlichkeit*. Der Zwang zu neoliberaler Politik untergräbt die Ressourcen der Balkanstaaten für hegemoniale Projekte, und Formen selektiver Einbindung (etwa über ethnische Netzwerke) werden reproduziert. Mit ihrer ökonomisch peripheren Lage und der Abhängigkeit von ausländischem Geldkapital ist wahrscheinlich auch zu erklären, warum diese Länder die vorgegebene wirtschaftliche Liberalisierung akzeptieren. Hinzu kommt, dass die einheimische Kapitalistenklasse,

wie oben beschrieben, mittlerweile Wege gefunden hat, etwa von Privatisierungen selbst zu profitieren.

5. Fazit

Im Folgenden fasse ich die Ergebnisse dieser Studie zusammen. Zu diesem Zweck formuliere ich eine Reihe von Thesen.

1. Die EU hat sich schon früh darauf festgelegt, das Konfliktmanagement im früheren Jugoslawien zum Prüfstein der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu machen. Daraus ergibt sich eine gewisse Pfadabhängigkeit: Sie hat sich in dieser Region selbst einen starken Erfolgsdruck geschaffen, zumal die USA ihr in den 1990er Jahren wiederholt ihre fehlende Handlungsfähigkeit vor Augen geführt haben.
2. Hinzu kommt das Interesse, den Balkan als Transitregion für Erdöl und Erdgas zu nutzen, um sich von Russland unabhängig zu machen.
3. Daher ist es bis heute die Linie maßgeblicher EU-Gremien (Kommission und Rat), dem Westbalkan eine Erweiterungsperspektive zu bieten, denn von einer EU-Integration erhofft sich die EU (über die Setzung von Bedingungen für den Beitritt) eine stabilisierende und konflikteindämmende Wirkung. Ergänzt wird diese Erweiterungspolitik durch Militär- und Polizeieinsätze in besonders instabilen Staaten.
4. Verbündete sind dabei zum einen bestimmte Nationalstaaten wie Österreich, für die die Region ökonomisch von Interesse ist, und zum anderen transnationale ökonomische Akteure wie der European Round Table of Industrialists.
5. Von einem hegemonialen Projekt kann jedoch nicht ausgegangen werden, weil die Zivilgesellschaft in Gestalt der Internationalen Balkankommission oder von humanitären Akteuren nicht systematisch eingebunden wird. Ein wesentlicher Grund im letzteren Fall ist dabei die Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen.
6. Außerdem gibt es mehrere Nationalstaaten in der EU, die die EU-Balkanpolitik aus Eigeninteresse blockieren (Beispiel: Griechenland beim Namensstreit mit Makedonien) oder eine schnelle Erweiterung als schädlich für die EU betrachten (Beispiel: Frankreich während seiner Ratspräsidentschaft).

7. Weil diese nationalstaatlichen Abweichungen teilweise zu erfolgreichen Blockaden führen und Einfluss in den ausschlaggebenden EU-Gremien haben (Ratspräsidentschaft), kann auch nicht von einem dominanzbasierten Projekt ausgegangen werden.
8. Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass der militärisch-industrielle Komplex in der EU zu schwach ist, um ein gemeinsames sicherheitspolitisches Projekt durchzusetzen. Dafür spricht etwa die Tatsache, dass die bisher aufgebauten „Battle Groups“ der EU weit hinter dem zurückbleiben, was ursprünglich als EU-Armee („Schnelle Eingreiftruppe“) geplant war: Diese sollte 60.000 Mann umfassen (Mölling 2007: 6). Nun gibt es pro Halbjahr zwei einsatzbereite Battle Groups mit jeweils ca. 1500-2200 Mann (ebd.: 4). Erneut ist hier die Rolle der USA zu berücksichtigen, die durch die Uneinigkeit der EU während des Irakkriegs dieser ihre mangelnde Handlungsfähigkeit vor Augen geführt und Ambitionen zum Aufbau eines gegenimperialen Projekts gebremst haben (Heidbrink 2005: 61f.).
9. Die Stabilisierungsbemühungen der EU drohen zu scheitern, weil sie im Widerspruch zur neoliberalen Ausrichtung der EU und anderer Akteure stehen.
10. Aus allen genannten Gründen gibt es bisher kein konsistentes Projekt der EU gegenüber dem Westbalkan, und es ist unklar, ob sich eines herausbilden wird.
11. Allerdings sind faktisch diverse Zugeständnisse gegenüber den Staaten der Region durchgesetzt worden, etwa die weit fortgeschrittenen Verhandlungen mit Kroatien oder die Visa-befreiung für mehrere Länder. Immer wieder wurden auch nationalstaatliche Blockaden überwunden. Im Sinne einer „Verdichtung zweiter Ordnung“ (Brand) könnte daher die vorsichtige Prognose gewagt werden, dass es auf der einen Seite weitere Fortschritte bestimmter Länder im Beitrittsprozess geben wird und auf der anderen Seite die besonders instabilen Staaten Bosnien-Herzegowina und Kosovo zunehmend abgehängt werden und die EU hier ihre Polizei- und Militärmissionen aufrechterhalten wird, ohne substanzielle Fortschritte erzielen zu können. So würde sich eine Dynamik ergeben, die kein Akteur so intendiert hätte.

6. Literatur

AFP, 14.6.2010: Serbien nimmt weitere Hürde für EU-Beitritt. URL: www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jrNWfFx9-RDOrJ6yyF_0e6vw6e-w [19.6.2010].

Amnesty International (2006): Bosnia and Herzegovina: Behind Closed Gates: Ethnic Discrimination in Employment. URL: www.amnesty.org/en/library/info/EUR63/001/2006 [17.3.2010].

- Andreas, Peter (2004): Criminalized Legacies of War – The Clandestine Political Economy of the Western Balkans, in: Problems of Post-Communism 51:3, 3-9.
- Becker, Joachim (2008): Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven, in: Journal für Entwicklungspolitik 2, 10-32.
- Bendiek, Annegret (2004): Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und die europäische Integration: eine Analyse ausgewählter Politikfelder, Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dies. (2007): GASP und Südosteuropapolitik der Europäischen Union, in: Ehrhart, Hans-Georg/ Jaberg, Sabine/ Rinke, Bernhard/ Waldmann, Jörg (Hg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert, 162-174, Wiesbaden: VS –Verlag für Sozialwissenschaften. URL: www.springerlink.com/content/t7hlx1r128230551/fulltext.pdf [16.3.2010].
- B 92, 1.5.2010: SAA comes into force for Montenegro. URL: www.b92.net/eng/news/region-article.php?yyyy=2010&mm=05&dd=01&nav_id=66853 [Zugriff: 19.6.2010]
- Cap Anamur, 10.7.2001: Kosovo: Es ist vollbracht! URL: http://www.cap-anamur.org/index.php4?seite_id=6 [20.3.2010]
- Chossudovsky, Michael (1999): Die ökonomische Rationalität hinter der Zerschlagung Jugoslawiens, in: Hofbauer, Hannes (Hg.): Balkankrieg. Die Zerstörung Jugoslawiens, Wien: Pro Media, 223-251.
- Der Standard, 8.1.2009: Dodik: Republika Srpska wichtiger als EU-Beitritt. URL: <http://derstandard.at/druck/?id=1231151312484> [8.1.2009]
- Ders., 19.1.2010: Kroatiens Mesić droht mit Militärintervention in Bosnien. URL: <http://derstandard.at/1263705502635/Referendum-Kroatiens-Mesic-droht-mit-Militaerintervention-in-Bosnien> [19.3.2010]
- Ders., 3.2.2010: Großrazzia gegen Islamisten. URL: http://derstandard.at/1263706531659/Grossrazzia-gegen-Islamisten?_seite=2&sap=2 [19.3.2010].
- Der Tagesspiegel, 25.4.2009: Schweden warnt vor Stopp der EU-Erweiterung. URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/international/Schweden-EU-Erweiterung;art123,2781805> [19.3.2010].
- Die Presse, 17.12.2008: Kroatiens Weg nach Europa blockiert. URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/438507/index.do?from=suche.intern.portal> [20.3.2010].
- Dies., 7.12.2009: Serbien kommt EU-Beitritt deutlich näher. URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/526900/index.do> [19.3.2010].
- Dies., 11.5.2010: Mazedonien: EU kritisiert langsames Reform-Tempo. URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/564394/index.do> [19.6.2010].
- Dies., 7.6.2010: Europas Potemkinsche Balkan-Politik. URL: <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/571731/index.do> [19.6.2010].
- Džihic, Vedran/Kramer, Helmut (2009): Kosovo after Independence – Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises? URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06571.pdf> [16.3.2010].
- Ehrke, Michael (2002): Bosnien: Zur politischen Ökonomie erzwungenen Friedens, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/01456.pdf> [17.3.2010].
- Euractiv, 21.2.2006: Barroso und Rehn betonen europäische Perspektive für den Westbalkan. URL: www.euractiv.com/de/erweiterung/barroso-rehn-betonen-europasche-perspektive-westbalkan/article-152795 [19.3.2010].
- Ders., 14.12.2007: Beziehungen zwischen der EU und den Westbalkan-Ländern. URL: www.euractiv.com/de/erweiterung/beziehungen-zwischen-eu-westbalkan-lndern/article-130585 [19.3.2010].
- Ders., 17.4.2008: Entscheidung für Polizeireform bringt Bosnien der EU näher. URL: www.euractiv.com/de/erweiterung/entscheidung-polizeireform-bringt-bosnien-eu-naher/article-171726 [19.3.2010].
- Ders., 30.9.2009: Kroatiens EU-Beitritt rückt näher. URL: www.euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/kroatiens-eu-beitritt-rckt-naher-002164 [19.3.2010].
- Ders., 24.3.2010: EU-Beitrittsvertrag mit Kroatien wird vorbereitet. URL: www.euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/eu-beitrittsvertrag-mit-kroatien-wird-vorbereitet-002888 [19.3.2010].

- Ders., 27.5.2010: Kommission will Grenzen für Bosnier und Albaner öffnen. URL: www.euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/kommission-will-grenzen-fr-bosnier-und-albaner-oeffnen-003164 [19.6.2010].
- Ders., 28.5.2010: Think-Tank fordert EU-Kandidatenstatus für Westbalkanländer. URL: www.euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/think-tank-fordert-eu-kandidatenstatus-fr-westbalkanlander-003171 [19.6.2010]
- Euronews, 12.2.2010: Niederlande – Kroatien: Ende der Blockade der EU-Beitrittsverhandlung. URL: <http://de.euronews.net/2010/02/12/niederlande-kroatien-ende-der-blockade-der-eu-beitrittsverhandlungen/> [19.3.2010].
- Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr (2005): Südosteuropa schließt sich Binnenmarkt für Elektrizität und Erdgas an. URL: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/publication/memos/2005_10_25_south_east_de.pdf [19.3.2010].
- European Round Table of Industrialists, Enlargement Working Group (2004): ERT's vision of a bigger single market. URL: www.ert.be/doc/0039.pdf [20.3.2010].
- Financial Times Deutschland, 3.12.2009: Kriegsverbrechen: UNO bremst Kroatiens EU-Beitritt. URL: www.ftd.de/politik/europa/:kriegsverbrechen-uno-bremst-kroatiens-eu-beitritt/50045599.html [20.3.2010].
- Germany Trade and Invest, 12.1.2010: Wirtschaftstrends kompakt – Bosnien und Herzegowina am Jahreswechsel 2009/10. URL: www.gtai.de/ext/anlagen/PubAnlage_7210.pdf?show=true [21.3.2010].
- Gesellschaft für bedrohte Völker, 16.9.2004: EU-Militärmission "Althea" für Bosnien-Herzegowina: Einsatz ohne eindeutiges Mandat sinnlos. URL: www.gfbv.de/pressemit.php?id=4&highlight=ALTHEA [20.3.2010].
- Dies., 30.10.2006: Truppenrückzug aus Bosnien ist „leichtfertig!“ URL: www.gfbv.de/pressemit.php?id=701&highlight=Bosnien [20.3.2010].
- Dies., 27.9.2007: Serben und Albaner verhandeln allein – der dritte Partner ist nicht präsent: Zehn Minderheiten ausgeschlossen! URL: www.gfbv.de/pressemit.php?id=1049&highlight=Kosovo [20.3.2010].
- Dies., 14.7.2009: Reisefreiheit für Serbien und Montenegro – Visumzwang für Bosnien-Herzegowina. URL: www.gfbv.de/pressemit.php?id=1918&highlight=Serbien [20.3.2010].
- Dies., 2010: Bleiberecht für Kosovos verfolgte Roma! URL: www.gfbv.de/inhaltsDok.php?id=1504&highlight=Roma|Kosovo [20.3.2010].
- Handelsblatt, 25.1.2010: Delegation: Deutsche Wirtschaft stärkt Serbien. URL: www.handelsblatt.com/politik/international/delegation-deutsche-wirtschaft-staerkt-serbien;2518271 [19.3.2010].
- Hannoversche Allgemeine, 7.6.2010: Kroatien begrüßt Ja der Slowenen zu Schiedsgericht in Grenzstreit. URL: <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Kroatien-begruesst-Ja-der-Slowenen-zu-Schiedsgericht-in-Grenzstreit> [19.6.2010].
- Heidbrink, Stefan (2005): US-Hegemonie und europäische Integration – Die militärpolitischen Konfigurationen Europas im transatlantischen Spannungsfeld, Marburg: FEI-Arbeitspapier Nr. 25.
- Helmerich, Antje, 2008: Der westliche Balkan vor den Toren der Europäischen Union, in: Bos, Ellen/Dieringer, Jürgen (Hg.): Die Genese einer Union der 27 – Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften, 351-378.
- Hofbauer, Hannes (2008): Experiment Kosovo: die Rückkehr des Kolonialismus, Wien: Pro Media.
- Internationale Balkankommission (2006): Erklärung der Internationalen Balkankommission vom 9. Mai 2006. URL: www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Erklaerung_Balkan_Kommission.pdf [18.3.2010].
- Kosova Aktuell, 18.1.2010: Finanzkrise – angeblich kein Problem für die AKP. URL: http://kosova-aktuell.de/index.php?option=com_content&task=view&id=1327&Itemid=39 [19.3.2010].
- Materialien für einen neuen Antiimperialismus (1999): Die Ethnisierung des Sozialen – Das Beispiel Jugoslawien, Grafenau: Trotsdem.
- Međunarodni radio Srbija, 18.1.2010: Prioritäten des spanischen EU-Vorsitzes. URL: http://glassrbije.org/N/index.php?option=com_content&task=view&id=7879&Itemid=27 [20.3.2010].
- Ders., 10.2.2010: Spindelegger: Österreich unterstützt die Eurointegration Serbiens. URL: http://glassrbije.org/N/index.php?option=com_content&task=view&id=8068&Itemid=26 [20.3.2010].

- Mitteldeutsche Zeitung, 22.12.2009: Serbien reicht EU-Beitrittsgesuch ein. URL: www.mz-web.de/servlet/ContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1261464621057 [19.3.2010]
- Mölling, Christian (2007): EU-Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und für die EU. URL: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3822 [25.3.2010].
- Neue Zürcher Zeitung, 18.11.2008: Widersprüchliche europäische Prioritäten im Kosovo. URL: www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/kosovo_unabhaengigkeit/kosovo_hintergrund/widerspruechliche_europaeische_prioritaeten_in_kosovo_1.1279413.html [25.3.2010].
- News.at, 16.6.2008: Teilwiederholung der Wahl in Mazedonien: Albanerpartei siegt bei Parlamentswahl. URL: www.news.at/articles/0825/15/209228/teilwiederholung-wahl-mazedonien-albanerpartei-parlamentsnachwahl [20.3.2010].
- Parish, Matthew, 2009: Republika Srpska: After Independence. URL: www.balkaninsight.com/en/main/comment/23797/ [17.3.2010].
- Pelagon, 8.12.2009: Mazedonien soll Datum für EU-Beitrittsverhandlungen im März 2010 erhalten. URL: www.pelagon.de/?p=2279 [20.3.2010].
- Ders., 9.2.2010: Ivanov: Griechenland verwirrt die international Staatengemeinschaft. URL: www.pelagon.de/?p=2370 [20.3.2010].
- Pro Asyl, November 2009: Newsletter Nr. 153. URL: www.proasyl.de/de/news/newsletter-ausgaben/nl-2005/newsletter-nr-153/?cHash=9886722110&no_cache=1&sword_list%5B0%5D=kosovokrieg [20.3.2010].
- Pugh, Michael, 2002: Postwar Political Economy in Bosnia and Herzegovina: The Spoils of Peace, in: Global Governance 2002: 8, 467-482. URL: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=3&hid=101&sid=2a1efe9c-2178-4099-bff6-d987a230ff49%40sessionmgr113> [17.3.2010].
- Rat der Europäischen Union, 18.2.2008: Beschluss des Rates vom 18. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Bosnien und Herzegowina und zur Aufhebung des Beschlusses 2006/55/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0018:01:DE:HTML> [21.3.2010].
- Ders., 18.2.2008 (2): Beschluss des Rates vom 18. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2006/56/EG. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:01:DE:HTML> [21.3.2010].
- RIA Novosti, 27.2.2007: Carla Del Ponte fordert Stopp der EU-Beitrittsgespräche mit Serbien. URL: <http://de.rian.ru/world/20070227/61331101.html> [20.3.2010].
- Dies., 6.11.2009: Anerkennung des Kosovo darf nicht Bedingung für EU-Beitritt Serbiens sein. URL: <http://de.rian.ru/world/20091106/123864004.html> [20.3.2010].
- Schminke, Alexander, 2004: Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politische Wissenschaften. URL: www.politikexperten.de/Diplomarbeit_SdEU.pdf [16.3.2010]
- Schüler, Bernd, 2000: Moralische Akteure und ihre Deutungen des Kosovo-Konfliktes. Fallstudie zu Strategien der Einspeisung normativer Ansprüche in den öffentlichen Diskurs, Magisterarbeit im Fach Soziologie, Universität Konstanz. URL: <http://kops.ub.uni-konstanz.de/volltexte/2000/557/pdf/magister.pdf> [16.3.2010].
- Tagesschau, 15.2.2008: Unabhängigkeitserklärung des Kosovo – ein Signal für Separatisten weltweit? URL: www.tagesschau.de/ausland/kosovo58.html [20.3.2010].
- Dies., 9.7.2009: Internationaler Währungsfonds gewährt Finanzhilfe – Milliardenkredit für Bosnien-Herzegowina. URL: www.tagesschau.de/wirtschaft/bosnien106.html [20.3.2010].
- TAZ, 16.10.2009: Streit der Woche: Kritik am Jugoslawientribunal. URL: www.taz.de/1/debatte/sonntazstreit/artikel/1/kritik-am-jugoslawientribunal/ [20.3.2010].
- Dies., 28.5.2010: Kroatien bangt um EU-Beitritt. URL: www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/kroatien-bangt-um-eu-beitritt/ [19.6.2010].
- Van Meurs, Wim, 2005: Europäische Politik für den Balkan und Kosovo neu gedacht. Überlegungen zum Report der Internationalen Balkankommission. URL: www.cap.lmu.de/download/2005/2005_Meurs_Balkan.pdf [16.3.2010].

- Volksgruppen.ORG, 28.11.2009: Kroatiens Wirtschaft wächst. URL: <http://volksgruppen.orf.at/kroatenungarn/aktuell/stories/93049/> [20.3.2010].
- Dies., 19.6.2010: Ohne Kosovo-Anerkennung keine EU-Integration für Serbien. URL: <http://volksgruppen.orf.at/diversity/stories/125763/> [19.6.2010].
- Wiener Zeitung, 13.1.2010: Kommissar für Erweiterung und europäische Nachbarschaftspolitik: Stefan Füle. URL: www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3861&Alias=wzo&cob=460900&DosCob=461157 [20.3.2010].
- Dies., 12.6.2010: Beitrittsverhandlungen Kroatiens dauern länger. URL: <http://wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3862&Alias=wzo&cob=500053> [19.6.2010].
- Wieninternational, 17.9.2008: Ringen um Kroatiens EU-Beitritt in Endphase. URL: www.wieninternational.at/de/print/10352 [20.3.2010].
- Ders., 23.9.2009: Slowenien kündigt Ende der EU-Beitritts-Blockade gegen Kroatien an. URL: www.wieninternational.at/de/node/15993 [20.3.2010].
- Wirtschaftskammer Österreich, 16.12.2009: Zukunftsmarkt Serbien: Steirische Firmendelegation sondiert Geschäftschancen. URL: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=523704&DstID=0&titel=Zukunftsmarkt,Serbien:,Steirische,Firmendelegation,sondiert,Gesch%C3%A4ftschancen [20.3.2010].
- WOZ – Die Wochenzeitung, 26.7.2001: Legitimation und Gewalt in Mazedonien: Die gegnerischen Parteien gleichen sich an. URL: www.woz.ch/archiv/old/01/30/838.html [19.3.2010].

Homepages:

- Charles-Stewart-Mott-Foundation: www.mott.org/
- Communitas Foundation: www.communitas-bg.org
- ECFR: www.ecfr.eu
- EU-Kommission: <http://ec.europa.eu/>
- EULEX Kosovo: www.eulex-kosovo.eu/?id=2
- European Round Table of Industrialists: www.ert.be/home.aspx
- FRIDE: www.fride.org
- German Marshall Fund: www.gmfus.org/template/index.cfm
- King-Baudouin-Foundation: <http://kingbaudouinfoundation.be/index.aspx?LangType=1031>
- Portal der Europäischen Union: <http://europa.eu/>
- Rat der Europäischen Union: www.consilium.europa.eu/
- Robert-Bosch-Stiftung: www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/index.asp
- Soros-Stiftungen: www.soros.org/about
- UniCreditGroup: www.unicreditgroup.eu
- Zukunft Europa: www.zukunfteuropa.at/site/4634/default.aspx

Nikolai Huke und Hassan Mouqadim

Die Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten: Vom hegemonialen regionalen Neoliberalismus zum ‚realistischen‘ differenzierenden Bilateralismus – und zurück?

Die Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten werden in der wissenschaftlichen Diskussion prominent auf drei unterschiedlichen Arten gedeutet: Der erste, stark idealistisch geprägte Deutungsansatz konzeptionalisiert die Europäische Union anknüpfend an Ian Manners (2002; 2008) als *normative power*, deren Außenbeziehungen auf den Export der Werte „peace, liberty, democracy, rule of law, and a respect for human rights“ (Powell 2009a: 196) ausgelegt sind. Der zweite, realistisch orientierte betont, dass die EU-Politiken im Wesentlichen auf Sicherheit und Stabilität in der Region zielen (vgl. Cavatorta et al. 2008), während der dritte die Europäische Union als ökonomisch-rationalen Akteur, der vor allem an Handelsliberalisierung interessiert ist, begreift (vgl. Testas 2002; Testas 2003). Allen Ansätzen gemeinsam ist ein relativ statischer Interessensbegriff, der die Interessen der AkteurInnen tendenziell aus Funktionslogiken (z.B. der Ökonomie oder des hobbes'schen internationalen Staatensystems) ableitet oder - im Falle von *normative power* - ahistorisiert (vgl. Powell 2009a). Über eine Analyse hegemonialer Projekte in den EU-Maghreb Beziehungen auf der ‚Mesoebene‘¹, d.h. auf der Ebene gesellschaftlicher AkteurInnen und Kämpfe, zeigt der vorliegende Artikel, dass es sich als analytisch produktiver erweist, für die Erklärung der Dynamik der Beziehungen einen sozialkonstruktivistisch-neogramscianischen Analyseansatz zu wählen.

Mit diesem Ansatz wird deutlich, dass sich in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Maghreb-Staaten in den 1990er Jahren eine hegemoniale Konfiguration herausbildete, die das Zustandekommen der Europäischen Mittelmeerpolitik (EMP) als „hegemoniales Projekt“

¹ Aufgrund des Umfangs des Artikels ist es an dieser Stelle nicht möglich ist, Hegemonie umfassend – d.h. im Zusammenspiel der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse mit der Ebene der Akkumulation sowie der Staatsapparate (vgl. Jessop 1990) – zu untersuchen. Auch die strukturellen Rahmenbedingungen oder „historischen Strukturen“ (vgl. Cox, Einleitung) sowie die „Mikro-Ebene“ von Subjektivierung, alltäglichen Kämpfen und „Escape“-Praxen (vgl. Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008) können nur in begrenztem Umfang einbezogen werden.

(Bieling/Steinhilber 2000) ermöglichte. Das hegemoniale Projekt der EMP wurde innerhalb der Europäischen Union von einer neoliberalen AkteurInnenkoalition getragen, der es über eine Äquivalenzkette (vgl. Nonhoff 2008) von ökonomischer Liberalisierung, Wohlfahrtsgewinnen, politischer Liberalisierung und Sicherheit gelang, ihre partikularen Interessen zu universalisieren. Gleichzeitig mobilisierte die EMP auch in den Maghreb-Staaten politische Unterstützung, indem sie Anknüpfungspunkte sowohl für zivilgesellschaftliche Hoffnungen auf politische Liberalisierung als auch für die Interessen der Regierungen und Staatsapparate an ökonomischer Liberalisierung und politischer Stabilität bot. Das Projekt konnte sich darüber hinaus auf die strukturelle Abhängigkeit der Maghreb-Staaten von der Europäischen Union stützen, die bis heute in deren Außenhandelsstatistiken und Staatsverschuldungen deutlich wird.

Im Zuge der Implementierung der EMP zerbrach diese hegemoniale Konfiguration jedoch schnell an ihren inneren Widersprüchen: Erstens wurden die destabilisierenden Wirkungen neoliberaler Privatisierungs- und Liberalisierungsprogramme in den Maghreb-Staaten zunehmend deutlich, was zu einer Intensivierung sozialer Proteste führte. Zweitens erwiesen sich die in den Maghreb-Staaten mit der EMP verknüpften Hoffnungen und Strategien als miteinander inkompatibel. Drittens erweiterten sich mit dem stärkeren Engagement der USA und Chinas, aber auch Russlands die strategischen Optionen der Regierungen und Staatsapparate in den Maghreb-Staaten, wodurch sich die strukturelle Abhängigkeit von der Europäischen Union reduzierte und alternative Strategien möglich wurden. Viertens schließlich verschoben sich im Zuge der Versicherheitlichung der Maghreb-Region - insbesondere im Zuge der Anschläge des 11. Septembers 2001, aber auch schon zuvor über die Versicherheitlichung von Migrationsbewegungen - auch in der EU zunehmend die Kräfteverhältnisse zwischen sicherheitspolitischen, neoliberalen und humanitären AkteurInnen zugunsten der sicherheitspolitischen AkteurInnen, während die humanitären AkteurInnen kaum noch eine Rolle spielen konnten.

Die Beziehungen wurden seitdem von einer AkteurInnenallianz, die sicherheitspolitische AkteurInnen in der Europäischen Union und die Regierungen und Staatsapparate der Maghreb-Staaten umfasst, dominiert. Eine hegemoniale Strategie war dabei nicht zu erkennen. Stattdessen traten mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) stärker ‚realistisch‘ bzw. stabilitätsorientierte Strategien eines differenzierenden Bilateralismus an die Stelle des regionalen Projekts der EMP, die auch durch die auf die EMP aufbauende Union für das Mittelmeer (UfM) nicht überwunden wurden. Gleichzeitig kam es zu einer Renationalisierung der Strategien innerhalb der europäischen Union

und auch die Strategien der Maghreb-Staaten gegenüber der europäischen Union wichen zunehmend stärker voneinander ab.

Der Artikel analysiert diese Entwicklungen und gleicht abschließend im Fazit die Erklärungsmöglichkeiten von „Normative Power Europe“, realistischen und ökonomisch-rationalen Ansätzen mit den Ergebnissen ab. Dabei wird deutlich, dass es den Ansätzen zwar jeweils gelingt, spezifische Teilaspekte, AkteurInnenkoalitionen und daraus resultierende ‚Funktionslogiken‘ zu identifizieren, nicht jedoch eine umfassende Perspektive auf die Beziehungen zu entwickeln.

1. Die Europäische Mittelmeerpolitik: Regionaler Neoliberalismus als hegemoniale Konfiguration in den EU-Maghreb Beziehungen

Bereits 1957 wurde in der Schlussakte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) das Ziel einer Assoziierung Marokkos und Tunesiens vereinbart (vgl. Kilwing 2008: 4). Algerien kam dort - als Kolonialgebiet Frankreichs - ein Sonderstatus zu, das es partiell in den Rechtsrahmen der EG einband (vgl. dazu auch Spieker in diesem Band). Nach der Unabhängigkeit 1962 bestand zunächst Uneinigkeit über den Umgang mit dem postkolonialen Algerien, 1968 wurde es in den Gemeinsamen Zolltarif der EWG einbezogen (vgl. Baghzouz 2009: 270).

1969 vereinbarte die EWG ein auf fünf Jahre begrenztes Assoziierungsabkommen mit Marokko und Tunesien, das einen freien Zugang für industrielle Güter zum europäischen Markt vorsah. Agrarprodukte waren von der Liberalisierung ausgenommen. Da die beiden Maghreb-Staaten im Bereich der Industriegüter nicht mit den europäischen Unternehmen konkurrieren konnten, kam es in der Folge zu hohen Handelsbilanzüberschüssen der EWG. Bereits 1972 wurde mit der Globalen Mittelmeerpolitik ein neues Instrument für den Umgang mit den Mittelmeeranrainern etabliert, das unter anderem eine größere Unabhängigkeit der Ölimporte der EWG von den OPEC-Staaten zum Ziel hatte (vgl. Darbouche 2008: 374; Kilwing 2008: 6). 1976 folgten unbefristete Assoziierungsabkommen mit allen drei Maghreb-Staaten, in denen eine Handelsliberalisierung sowie eine Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Fragen, im Beschäftigungssektor und auf institutioneller Ebene vereinbart wurden. In den 80er Jahren verlor der Handel mit den Maghreb-Staaten durch die Süderweiterung der EWG - mit den Beitritten von Griechenland (1981), Spanien und Portugal (beide 1986) an Bedeutung. Um dem entgegenzuwirken, wurden 1988 zwischen der EWG und den Maghreb-Staaten Abkommen geschlossen, die den Zugang für Agrarerzeugnisse aus dem Maghreb zum europäischen Markt liberalisierten. Der für die Maghreb-Staaten zentrale

Textil- und Bekleidungssektor blieb hingegen von der Liberalisierung ausgenommen (vgl. Khalatbari 2004: 12). 1990 wurde die Neue Mittelmeerpolitik vereinbart, Ziele waren unter anderem die Schaffung von Investitionsanreizen sowie eine Erhöhung der Finanzhilfen. Gleichzeitig verschob sich der Fokus der EU-Nachbarschaftspolitik durch den Zusammenbruch des Ostblocks zunehmend auf die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL).

Mit der EMP lancierte die EU schließlich 1995 ein Neuanfang der Beziehungen zu den Mittelmeeranrainerstaaten. Der EMP gelang es dabei, über eine inklusive Rhetorik innereuropäische Differenzen über die Strategie gegenüber den Maghreb-Staaten einzuhegen und gleichzeitig in den Maghreb-Staaten politische Unterstützung zu organisieren. Im Folgenden werden die Konflikte innerhalb der EU und der Maghreb-Staaten sowie die Einbindung der unterschiedlichen Interessen über die EMP kurz skizziert. Die These ist dabei, dass sich mit der EMP eine hegemoniale Konfiguration unter Führung einer neoliberalen AkteurInnenkoalition in den EU-Maghreb Beziehungen herausbildete.

1.1. Die Europäische Mittelmeerpolitik als hegemoniales Projekt in der Europäischen Union

Wie Powell (2009b: 62) konstatiert, ist die EU ein “international actor of remarkable complexity”, als Handlungsarena ist sie „far from being the rational and unitary actor that realists see as central in the international system“ (Cavatorta et al. 2008: 376). Mit Bieling bildet sie gleichwohl Formen von Staatlichkeit heraus, die die “territoriale und funktionale Inkongruenz des ökonomischen und politischen Funktionsraums überbrücken“ (Bieling 2006: 231). Dabei überlagern sich innerhalb der Europäischen Union innenpolitische (bzw. supranationale) und außenpolitische (bzw. intergouvernementale) Prozessabläufe (Bieling 2008: 28).

Auf Ebene der intergouvernementalen Auseinandersetzungen lassen sich drei Konfliktlinien identifizieren:

- 1) Ostorientierung vs. Südorientierung:** Von nationalstaatlicher Seite aus wurde die Maghreb-Politik der EU in erster Linie von Spanien und Frankreich dominiert und vorangetrieben. Während sich insbesondere Deutschland für eine Intensivierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten einsetzte (vgl. Schumacher 2007: 527), engagierten sich Frankreich und in der Folge der Barcelona-Konferenz von 1995 auch Spanien für eine verstärkte Kooperation mit den Staaten südlich des Mittelmeers. Zurückführen lässt sich das zum einen auf die geographische

Nähe und daraus resultierende Verflechtungen (z.B. über Migrationsbewegungen, Handel²), zum anderen - im Falle Frankreichs - auf historisch-koloniale Beziehungen (vgl. Schumacher 2007: 521) und das Interesse, die eigene Position in der Europäischen Union zu stärken (vgl. Khalatbari 2004: 41). Besonders deutlich trat dieser intergouvernementale Konflikt 1994 zu Tage, als Spanien drohte, die Osterweiterung zu blockieren, sollte es in der EU nicht zu einer Ausweitung der Mittelmeerpolitik kommen (vgl. Khalatbari 2004: 47).

- 2) **Wirtschafts- und Stabilitätsinteressen vs. Menschenrechte:** Sowohl Frankreich als auch Spanien zeigen sich vor allem an „migration, regional security, free trade and fisheries“ (Kausch 2009: 179) sowie der Privatisierung öffentlicher Infrastruktur (vgl. Çelenk 2009: 184) interessiert, während sie innerhalb der EU-Staaten das geringste Interesse an Demokratisierungsbestrebungen aufweisen. Anders die nordeuropäischen Staaten: Diese zeigen insgesamt relativ wenig Interesse an der Maghreb-Politik (vgl. Kausch 2009: 167), setzen sich jedoch gleichzeitig für stärkeren politischen Druck der EU in Richtung einer Demokratisierung der Maghreb-Staaten ein (vgl. Çelenk 2009: 183).
- 3) **Handelsliberalisierung vs. Agrarprotektionismus:** Die dritte Konfliktlinie sind Auseinandersetzungen zwischen den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten und Deutschland, Großbritannien sowie den Niederlanden um eine Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten zur Förderung der Entwicklung der Maghreb-Staaten. Während sich letztere etwa im Zuge der Barcelona-Konferenz für eine Ausweitung der Handelsliberalisierung aussprachen, wurde diese von ersteren - insbesondere von Spanien - zum Schutz der nationalen Agrarproduktion abgelehnt und zur Entwicklung der Maghreb-Staaten eine Ausweitung der Finanzhilfen präferiert (vgl. Schumacher 2007: 527f.).

Auf supranationaler Ebene finden die Auseinandersetzungen um die EU-Maghreb Beziehungen im Wesentlichen zwischen drei AkteurInnenkoalitionen statt:

- 1) **Die neoliberale AkteurInnenkoalition:** In der Europäischen Union bildete sich mit dem Ende des Fordismus auch in der außenpolitischen Orientierung eine neoliberale Form der ökonomi-

² Die Maghreb-Staaten sind dabei etwa für Frankreich sowohl für den Import, als auch den Export von Interesse: „around one quarter of the exports of the Maghreb countries go to France, which especially imports oil from Algeria and Libya. The strategy [...] is to sell to the southern Mediterranean countries products of high technology, such as nuclear plants (five contracts have been signed in 2008!), planes, rapid trains (TGV), and weapons or constructions.“ (Henry 2009: 21).

schen Rationalität heraus (vgl. dazu auch Dobelmann/Lüthmann in diesem Band). Zurückführen lässt sich diese Entwicklung auf die präferentiellen Einflussmöglichkeiten, über die ArbeitgeberInnenverbände seit den 1970er Jahren auf europäischer Ebene verfügen (vgl. Ziltener 1999: 135). In den 1980er Jahren gelang es diesen darauf aufbauend, durch eine Reihe von hegemonialen Projekten ihre Deutungsweisen zu verallgemeinern (vgl. Apeldoorn 2002; Bieling/Steinhilber 2000). Wie Green Cowles (1995) zeigt, wurde z.B. das Binnenmarktprojekt maßgeblich vom - in erster Linie die neoliberale orientierte, transnationale Kapitalfraktion auf europäischer Ebene repräsentierenden - European Roundtable of Industrialists (ERT) vorangetrieben (vgl. Apeldoorn 2002: 183ff.). Dorothee Bohle (2006) zeigt am Beispiel der Osterweiterung, dass transnationalen Konzernen eine maßgebliche Rolle bei der Formulierung der (Außen-)Politik der Europäischen Union zukam und dass sich dort eine neoliberale Koalition aus der Generaldirektion (GD) Erweiterung der Europäischen Kommission und transnationalen Konzernen herausbildete. Die Politik gegenüber den Beitrittsländern wies über den westeuropäischen „embedded liberalism“ (Apeldoorn 2009) vor allem in Bezug auf Deregulierung und Privatisierung weit hinaus (vgl. Streb 2008: 46). Auch in der Maghreb-Politik spielte diese neoliberale AkteurInnenkoalition um die GD Erweiterung eine zentrale Rolle: So wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik zunächst unter ihrer Federführung formuliert, erst 2005 wurde die Zuständigkeit der GD Außenbeziehungen übertragen (vgl. Sarto/Schumacher 2005: 27).

- 2) Die sicherheitspolitische AkteurInnenkoalition:** Im Zuge des durch das Binnenmarktprojekt ausgelösten ökonomischen Liberalisierungsschubs und unter Verweis auf mit der darin verankerten Personenfreizügigkeit sowie dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen einhergehende Risiken, setzten nationale Innenverwaltungen und Polizeibehörden sowie deren transgouvernementale Netzwerke als „quasi-Interessengruppe“ (Knelangen 2001: 134) Ausgleichsmaßnahmen auf die Tagesordnungen des Europäischen Rats. In der Folge wurden (diskursive und institutionelle) Elemente des zuvor national verankerten „crustacean nationalism“ (Bigo 2005: 56), der den Staatsapparaten z.B. Recht und Aufgabe effektiver Grenzkontrollen zuspricht (vgl. Huysmans 2006: 30ff.), auf die europäische Ebene übertragen, es kam zu einer „Europäisierung der Inneren Sicherheit“ (Glaeßner/Lorenz 2005). Die europäisierte Innere Sicherheit manifestierte sich mit dem Vertrag von Amsterdam im „hegemonialen Projekt“ (Bieling/Steinhilber 2000) des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (vgl. Huke 2010). Mit diesem wurde ein innereuropäischer Raum institutionalisiert, der mit „gemeinsamen Werten“, „Demokratie“ und „Rechtsraum“ (COM 1998), „Sicherheit für alle europäischen Bürger“ (EC 1998: 32.) und

„Traditionen Europas“ (EC 1999: 3.) verknüpft wurde. Für das „Außen“ galten hingegen „Armut“, schlechte Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten, „Konflikte“ (EC 1999: 11.), „Krisen“ (Österreichische Ratspräsidentschaft 1998: 30.) „Korruption“, Krieg, Unterentwicklung sowie „Gewalt und Banditentum“ (vgl. EP 2000: 10ff.) als konstitutiv. Treibende Kraft der Entwicklung waren unter anderem Interessen der nationalen Innenverwaltungen und Polizeibehörden, nationale Begrenzungen und Hindernisse zu umgehen (vgl. Marischka 2007; Parusel 2010: 51). Als zentrale Instanzen der sicherheitspolitischen AkteurInnenkoalition auf europäischer Ebene erwiesen sich darüber hinaus der Ministerrat sowie der Europäische Rat, indem sie stärker als die europäische Kommission und weitgehend abgekoppelt von humanitär-zivilgesellschaftlichen AkteurInnen ‚realistische‘ - und damit primär sicherheitspolitische - Interessen vertraten (vgl. Heese 2009: 30; Schäfer 2009: 205).

- 3) Die humanitäre AkteurInnenkoalition:** Die humanitäre AkteurInnenkoalition - wird auf europäischer Ebene vom Ansatz der Normative Power Europe identifiziert: In seiner Analyse zu den Bemühungen der Europäischen Union, ein Verbot der Todesstrafe auf internationaler Ebene umzusetzen, trifft Ian Manners auf eine AkteurInnenkoalition, die aus Menschenrechtsbewegung (vgl. Manners 2002: 251) und europäischen politischen Eliten in der Europäischen Kommission (vgl. Manners 2002: 243), dem Europäischen Parlament (vgl. Manners 2002: 247) sowie dem EuGH (vgl. Manners 2002: 246) - besteht:

“Contrary to conventional expectations, the main force for EU policy comes from transnational and supranational organizations reflecting a combination of norms from civil society and European political elite.” (Manners 2002: 251)

In den Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten nehmen als humanitäre Akteure neben nationalstaatlichen AkteurInnen (insbesondere die nordeuropäischen Staaten) und supranationalen AkteurInnen wie der Europäischen Kommission auch national verankerte oder transnationale Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, Freedom House oder Amnesty International Einfluss (vgl. Kausch 2009; Kilwing 2008). Organisiert sind die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen insbesondere im Euromed Zivilforum, das z.T. selektiv in die Formulierung der Außenpolitik der EU eingebunden wurde, von der Wirkmächtigkeit her jedoch stark begrenzt blieb (vgl. Larramendi 2009: 53ff.).

Der Europäischen Mittelmeerpolitik gelang es, indem sie Demokratisierung und insbesondere ökonomische Liberalisierung als Grundelemente von Wohlstand und einer langfristigen Sicherheit und Stabilität in der Region fasste (vgl. Cavatorta et al. 2008: 359f.), die widersprüchlichen Interessen

der drei supranationalen AkteurInnenkoalitionen zu verknüpfen und so einen „motivierenden sozialen Mythos“ (Bieling/Steinhilber 2000: 107) zu etablieren. Die Widersprüche auf intergouvernementaler Ebene wurden über Kompromisse - etwa die Ausnahme von Agrarprodukten von Liberalisierungsschritten eingehegt, konnten jedoch nicht aufgehoben werden (vgl. Heese 2009: 38). Wie unter anderem die Auseinandersetzungen um die Union für das Mittelmeer zeigten, blieben die Kompromisse umkämpft (vgl. Schäfer 2009). Auch blieben bilaterale Abkommen neben der EMP bestehen und wurden insbesondere von Frankreich strategisch eingesetzt (vgl. Heese 2009: 24).

Basis der EMP war ein Modell für eine Freihandelszone, die die Maghreb-Staaten umfassen sollte, das die Europäische Kommission auf Initiative Italiens, Frankreichs und Spaniens (vgl. Khalatbari 2004: 14) 1994 entwickelte. Das Modell zielte insbesondere auf eine Liberalisierung des Marktes für Industriegüter sowie der Kapitalmärkte, Personenfreizügigkeit blieb ausgenommen. Eine Beitrittsperspektive - wie in den Verhandlungen mit den MOEL - fand sich im Vorschlag nicht. 1995 tagte in Barcelona daran anknüpfend eine Mittelmeer-Konferenz der EU-Staaten und zwölf Mittelmeerranrainern, im Rahmen derer die EMP verabschiedet wurde.³ Vereinbart wurden drei ‚Körbe‘ der Zusammenarbeit: politische und sicherheitspolitische Partnerschaft, wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft sowie soziale und kulturelle Partnerschaft (vgl. Schumacher 2007: 527), wobei dem dritten Korb nur geringe Aufmerksamkeit zukam. Kennzeichen der EMP ist ein regionaler Ansatz, der insbesondere im Ziel eines euro-mediterranen Freihandelsabkommen, das bis 2010 verwirklicht werden sollte, deutlich wird (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 125).

1.2. Die EMP als hegemoniales Projekt in den Maghreb-Staaten

Die Maghreb-Staaten können mit Powell (2009b: 58) als „maskierte autoritäre Regime“ bezeichnet werden: „The region has become a haven for ‚facade‘, ‚hybrid‘, or ‚pseudo‘ democracies wherein a plethora of formal democratic practices and institutions have been established to mask continued authoritarianism [...]“. Die Außenpolitik in den Maghreb-Staaten wird daher wesentlich von Staatsapparaten und Regierungen geprägt. Gleichwohl nehmen auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen Ein-

³ Das Zustandekommen der Konferenz wurde durch Dynamiken der Weltordnung begünstigt: Einerseits war der Islam zu diesem Zeitpunkt weitaus weniger ‚versicherheitlicht‘ als dies später insbesondere nach dem 11.09.2001 der Fall ist, zum anderen ermöglichte die Entspannung im Nahen Osten mit dem Friedensprozess von Oslo gemeinsame Verhandlungen mit Israel und den arabischen Mittelmeerranrainern (vgl. Darbouche 2008: 374).

fluss auf die Politik, insbesondere der organisierte Islamismus entwickelte sich seit den 1980er Jahre zu einer zentralen Herausforderung für die politischen Eliten.

1.2.1. Algerien

Die bis in die 80er Jahre hegemonialen und heute z.T. immer noch dominanten AkteurInnen in Algerien entstanden im Zuge des antikolonialen Befreiungskriegs gegen Frankreich 1954-1962, in dem sich eine Trias aus Militär, Bürokratie und der Partei Front de Libération Nationale (FLN) herausbildete. Die AkteurInnen stützten sich auf einer diskursiven Ebene auf das Konzept der „Algerianisation“, in dem nationalistische und sozialistische Element verknüpft werden. Diese wurden einerseits mit arabisch-islamischen Elementen verbunden, während andererseits ein radikaler Islamismus scharf zurückgewiesen wurde. Das Mittelmeer wurde infolge dieses Diskurses zur Demarkationslinie zum „Anderen“ der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich (vgl. Baghzouz 2009: 280). Insbesondere das Militär konnte durch diesen nationalen Mythos, aber auch durch seine Identifikation mit dem Volk, der Revolution, der Einheit des Staats und einer starken Staatsstruktur (vgl. Çelenk/Güney 2007: 109) und von ihm bereitgestellte soziale Dienstleistungen (z.B. finanzierte es ländliche Entwicklungsprojekte) bis in die 80er Jahre auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung bauen. Mit der Dominanz der Trias Militär, Bürokratie, FLN ging eine korporatistische Einbindung von ArbeitnehmerInnen über eine nationale Gewerkschaft, die in tripartistische Verhandlungen mit Staat und Arbeitgeberverband eingebunden wurde, einher. Unabhängige Gewerkschaften wurden hingegen verfolgt (vgl. Çelenk/Güney 2007: 114).

Die algerische Ökonomie und insbesondere die Einkommen des algerischen Staates beruhen in hohem Maße auf den Gewinnen aus dem Export von Gas und Öl, die vor allem in die EU ausgeführt werden. Die dadurch möglichen Staatsausgaben sind zentral für die Kapitalakkumulation in Algerien (vgl. Testas 2003: 89). Nach dem Ölpreisverfall von 1986 gelang es Militär, Bürokratie und FLN zunehmend weniger, die Bevölkerung in ihre Strategien einzubinden. Gleichzeitig wurde dadurch auch die bis dahin stark auf Süd-Süd-Kooperation zielende außenpolitische Strategie Algeriens in Frage gestellt (vgl. Baghzouz 2009). 1989 endete infolge dieser Krise das Einparteiensystem, neue Parteien wie die sozialistische Arbeiterpartei und insbesondere die Islamische Heilsfront (FIS) entstanden und wurden zugelassen (vgl. Testas 2003: 88). Der Armee kam mit der neuen Verfassung von 1989 kein offiziell politischer Status mehr zu, ihre Aufgaben wurden auf Landesverteidigung beschränkt. Zuvor hatte sie in der Bevölkerung durch die Niederschlagung von Streiks und Protesten zunehmend an Ansehen verloren (vgl. Çelenk/Güney 2007: 111). Zu Beginn der 90er

Jahre kam es zu einem Machtkampf zwischen Militär und FLN einerseits, andererseits aber auch zu Auseinandersetzungen zwischen den bis dato dominanten AkteurInnen und einer erstarkenden islamischen Bewegung, als deren politischer Arm die FIS fungierte. Nachdem diese 1991 zur zentralen Oppositionspartei wurde, entwarf die Regierung ein neues Wahlgesetz, welches die FLN-Hochburgen stärkte, gleichzeitig wurden Zeitungen verboten und führende FIS-Mitglieder vom Militär verhaftet. Trotzdem galt die FIS vor der 2. Runde der Wahlen 1992 als deren sicherer Wahlsieger, was die Armee zum Anlass nahm, zu putschen und eine Übergangsregierung einzusetzen. Diese bestand vor allem aus Technokraten, einer konservativen Elite aus hochrangigen Bürokraten und Führungskräften ehemaliger Staatsunternehmen und zeichnete sich durch Distanz zur FLN und Nähe zum Militär aus. Das Militär brach damit mit seiner bisherigen, auf die Sicherung des Regimes zielenden Strategie zugunsten eines Konzepts der nationalen Sicherheit (vgl. Benantar 2008: 44). Damit einher ging auch eine außenpolitische Umorientierung, die darauf zielte, den Kampf gegen den Terrorismus in ein internationales und vor allem die Mittelmeeraanrainer umfassende Regime einzubetten (vgl. Baghzouz 2009: 273). Eine Hegemoniefähigkeit in der Bevölkerung entwickelten in der Folge weder Militär noch islamische Bewegung, was nicht zuletzt auch mit dem gesunkenen Spielraum für Investitionen – z.B. in Bildung – zusammenhing.

1.2.2. Marokko

Marokko versteht sich nach Art. 15 der Landesverfassung als konstitutionelle Monarchie. Da die Macht im Palast des Königs zentralisiert ist, kann es jedoch analytisch treffender als exekutive Monarchie bezeichnet werden (Cavatorta et al. 2008: 369):

„Formally democratic structures and institutions veil an informal shadow governance structure, commonly called the Makhzen (Arabic for storehouse), a network of the palace and its clients that dictate the main lines of policy and act as a gatekeeper for any kind of political reform. [...] The powers are distinguished in law and discourse, but in practice there is neither separation nor balance of powers, with the palace-led executive exerting leading influence over the legislature and judiciary. Government and parliament execute the will of the Makhzen rather than the will of the electorate.“ (Kausch 2009: 168)

Das Makhzen spielt dabei nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch eine wichtige Rolle:

„The royal palace has large stakes in Moroccan economy, and some European companies are reported to benefit from special privileges and toe the political line of the Makhzen in order to retain them.“ (Kausch 2009: 167)

Insbesondere in der Formulierung der Außenpolitik kommt dem König eine große Macht zu, ein Einfluss anderer AkteurInnen - etwa des Parlaments, politischer Parteien oder zivilgesellschaftlicher

Organisationen ist zwar vorhanden, aber gering (vgl. Kausch 2009: 175; Zerhouni 2009: 305ff.). Im regionalen Vergleich zeichnet sich Marokko trotzdem durch ein herausragendes Niveau politischer Liberalität aus (vgl. Kausch 2009: 167), der moderate Islam wird - anders als in Tunesien und Algerien - in Regierungspraktiken eingebunden, mit der Marokkanischen Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (PJD) stehen moderate Islamisten zur Wahl (vgl. Kausch 2009: 173). Bis zu seinem Tod 1999 wurde Marokko von Hassan II regiert, nach dessen Tod endeten die ‚bleiernen Jahre‘ (vgl. Kausch 2009: 165), in denen es nur sehr bedingt zu Veränderungen der autoritären Herrschaftsstruktur kam. Der neue König Mohammed VI leitete einen selektiven Demokratisierungsprozess ein und ernannte eine Kommission, die Menschenrechtsverletzungen zwischen 1956 und 1999 aufklären sollte (vgl. Kausch 2009: 167). In ihrer Reichweite blieben die Reformen jedoch stark eingeschränkt:

“While the young king has been committed to democratic transition in discourse, and did accelerate the pace of reforms considerably by implementing change in a number of important areas, reforms have been selective and, most importantly, actual executive power has firmly remained in the hands of the incumbent elite.” (Kausch 2009: 166)

1.2.3. Tunesien

Auch in Tunesien kommt wie in Algerien und Marokko dem Konflikt zwischen einer autoritären politischen Führung und islamischen AkteurInnen konstitutive Bedeutung zu. Es dauerte drei Jahrzehnte bis Tunesien erstmals seit der Erlangung der Unabhängigkeit 1956, beziehungsweise Abschaffung der Monarchie 1957, einen Regierungswechsel erlebte. Gemäß der Verfassung von 1959, zuletzt geändert 2002, ist Tunesien eine Präsidialrepublik. Der direkt vom Volk für fünf Jahre gewählte Staatspräsident ist zugleich Oberbefehlshaber der Streitkräfte und ernennt den Ministerpräsidenten. Die politische Führung liegt heute in den Händen der Regierungspartei Demokratisch-Konstitutioneller Zusammenschluss (RCD), die mit dem Staat untrennbar verknüpft ist (Powell 2009a: 205). Wissen und Selbstverständnis der politischen Eliten sind dabei stark durch die französische Wissenschaft beeinflusst (vgl. Powell 2009a: 194), diese verstehen sich als profranzösisch und proeuropäisch. Seit den 1970ern stellen die beiden Kristallisationspunkte des politischen Islam, die Bewegung islamischer Tendenz (MIT) und die Nahda - eine durch den Panarabismus beeinflusste Bewegung, die größten Herausforderungen dieser „franciste elite“ (Powell 2009a: 205) dar (vgl. Powell 2009a: 199ff.).

Die islamischen Bewegungen werden daher von staatlicher Seite aus essentialisiert, homogenisiert und unter Verweis auf eine tunesische nationale Identität unterdrückt. So wurde etwa nach der

Machtübernahme Ben Alis die Nahda massiv verfolgt, Ende der 1980er Jahre waren sämtliche führende Mitglieder entweder im Gefängnis oder Exil oder exekutiert. 2006 wurden Kopftücher am Arbeitsplatz als ‚untunesisch‘ verboten. Die tunesischen Autoritäten sehen sich in ihren Auseinandersetzungen mit den islamischen Bewegungen in einem gemeinsamen Kampf gegen Terror mit der EU (vgl. Powell 2009a: 200). Das Terrain der Zivilgesellschaft ist in Tunesien zwischen islamischen AkteurInnen, Staatsapparaten und säkular-oppositionellen Kräften umkämpft. Während von staatlicher Seite eine säkuläre, staatsnahe Zivilgesellschaft gegen die von den islamischen AkteurInnen verfolgte Islamisierung in Stellung gebracht wird, distanzieren sich Gewerkschaften und nicht-islamische Oppositionsparteien sowohl von den islamischen AkteurInnen als auch vom Staat (vgl. Ferjani 2009).

Trotz der unterschiedlichen historischen Entwicklungspfade und Kräfteverhältnisse gelang es der EMP zunächst in allen drei Maghreb-Staaten eine relativ breite Unterstützung zu organisieren. Dies lag insbesondere daran, dass sie Anknüpfungspunkte für eine Reihe divergierender Strategien bot. So erhofften sich die Zivilgesellschaften von der EMP vor allem Fortschritte bei der politischen Liberalisierung und verbesserte Lebensbedingungen, während die Regierungen und Staatsapparate mit der EMP Strategien der ökonomischen Liberalisierung und politischen Stabilisierung verfolgten:

„In 1995, most of the southern states hoped for stabilisation of their political systems, economic advantages and a counterbalancing role of Europe in the Middle East conflict, while their civil societies hoped for more political liberalisation, improvement of their living standards and free movement of people.“ (Schäfer 2009: 199)

Die algerische Regierung versuchte jedoch anders als Marokko und Tunesien gleichzeitig auch, eine gewisse ökonomische Unabhängigkeit zu bewahren (vgl. Dillman 1998).

Oppositionelle Positionen zur EMP wurden von Seiten marginalisierter AkteurInnen in den Maghreb-Staaten, etwa der Gewerkschaften, zwar geäußert - befürchtet wurde unter anderem eine steigende Arbeitslosigkeit (vgl. Hunt 2005) - konnten jedoch keine breite gesellschaftliche Wirkung entfalten. Die einzige relevante Oppositionskraft blieb daher in allen drei Staaten die islamische Bewegung, die von den Mitteln der EU für Projekte im Bereich der Zivilgesellschaft ausgenommen blieb (vgl. Bicchi/Martin 2008: 64; Heese 2009: 28).

Die hegemoniale Einbindung der maghrebischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe konnte sich gleichzeitig auf die Abhängigkeit der Maghreb-Staaten von der Europäischen Union stützen, die

zum einen in der hohen Außenhandelsabhängigkeit, zum anderen in der hohen Staatsverschuldung der Maghreb-Staaten deutlich wurde. Die EU kam daher eine strukturelle Macht als gewichtiger Absatzmarkt zu (vgl. Bieling 2005: 256), die die Handlungsmöglichkeiten der Maghreb-Staaten stark einschränkte.

2. Widersprüche und Hegemoniekrisen in den EU-Maghreb Beziehungen

Die Hegemonie der EMP währte jedoch nur kurz. Bei ihrer Implementierung traten inhärente Widersprüche schnell deutlich zu Tage: „Despite intentions for the three aspects of the Barcelona process to be integrated, each developed independently, with the economic aspect being privileged” (Cavatorta et al. 2008: 370). Liberalisierungen und Privatisierungen führten in den Maghreb-Staaten zu einer Intensivierung sozialer Konflikte, gleichzeitig waren den Demokratisierungsbestrebungen der humanitären AkteurInnen durch Stabilitätsinteressen der Regierungen und Staatsapparate in den Maghreb-Staaten, aber auch der sicherheitspolitischen AkteurInnenkoalition in der EU, enge Grenzen gesetzt. Das verstärkte Engagement Chinas, Russlands und der USA in den Maghreb-Staaten trug zusätzlich dazu bei, dass die Bereitschaft zu Zugeständnissen im Bereich der politischen Liberalisierung in den Maghreb-Staaten sank. Vor allem in Algerien führte dies zu einer strategischen Neuorientierung. Auch innerhalb der EU scheiterte die hegemoniale Ausrichtung der EMP: Im Zuge der Versicherheitlichung der Maghreb-Region - insbesondere durch die Versicherheitlichung von Migrationsbewegungen und islamischen Organisationen - und den daraus resultierenden stabilitätsorientierten Strategien, gelang es kaum noch, die Interessen der drei supranationalen AkteurInnenkoalitionen zu vermitteln.

2.1. Strukturanpassungsprogramme und das Ende der neoliberalen Entwicklungsutopien

In alle drei Maghreb-Staaten wurden - wenn auch mit unterschiedlicher Reichweite - ab Mitte der 1980er Jahre Strukturanpassungsprogramme implementiert, zu deren Kernelementen Handelsliberalisierungen und Privatisierungen gehörten. Obwohl sich sowohl der Implementierungsprozess, als auch der ökonomische Erfolg der Programme grundlegend unterschied, führten sie in allen Fällen Verschärfung sozialer Ungleichheit und steigender Arbeitslosigkeit. Die dadurch ausgelösten Kri-

senprozesse stellten die dem hegemonialen Projekt der EMP zugrundeliegende Äquivalenzierung von ökonomischer Liberalisierung, Wohlstand, Demokratisierung und Stabilität in Frage.

2.1.1. Tunesien

In Tunesien wurde 1986 - als Reaktion auf die hohe Staatsverschuldung - ein neoliberales Struktur- anpassungsprogramm in Kooperation mit dem IWF implementiert. 1987 übernahm Präsident Ben Ali die Macht und umgab sich mit einem Beraterstab, der sich für ökonomische Liberalisierungsschritte aussprach. Ihm gelang es dabei zu Beginn z.T. auch, oppositionelle Gruppe wie die Gewerkschaft UGTT oder die islamischen Gruppen Hizb al-Nahda oder die Ligue tunisienne des droits de l'homme in das Projekt einer ökonomischen Liberalisierung einzubinden (vgl. Dillman 1998). Ab 1990 nahm Tunesien am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) teil, 1995 trat es der Welthandelsorganisation (WTO) bei (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 124). Der Handel Tunesiens war dabei fast komplett auf die EU ausgerichtet. 1995 vereinbarte Tunesien mit dieser ein Freihandelsabkommen, die Implementierung begann 1996 (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 124). Neben einem Abbau der Zollbeschränkungen wurden darin auch Niederlassungsfreiheit und eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors vereinbart sowie Regelungen über geistige Eigentumsrechte getroffen (Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 126). Die Liberalisierungen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur blieben in der Folge jedoch vor allem auf Tourismus und Transport beschränkt, insbesondere im Bankensektor bestehen starke Regulierungen fort (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 126ff.). Gewerkschaften und Zivilgesellschaft blieben von den Verhandlungen um Privatisierungen und Liberalisierung ausgeschlossen, wodurch eine Abfederung der sozialen Folgen ausblieb:

„Except for some assistance programmes to local employers, the government conceived nothing of substance to remedy the social consequences of the reforms [...]. Authorities always tried to exclude civil society, in particular the trade unions, from all negotiations which led to privatisations. This was always the rule, in spite of the agreement of the Tunisian Labour Unions (UGTT) on the privatisation process and economic opening.” (Mansar 2009: 292)

Als Ausgleich für die aus dem Wegfall der Zolleinkommen resultierenden Einkommensausfälle des Staatshaushalts, wurden hohe Konsum- und Mehrwertsteuern eingeführt (z.B. 200% auf Autos, die hauptsächlich aus der EU eingeführt werden), das Staatseinkommen blieb daher in der Folge stabil (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 136). Tunesien gelang es dadurch, regional vergleichsweise hohe Ausgaben im sozialen Bereich z.B. für Bildung zu finanzieren.

Während das neoliberale Strukturanpassungsprogramm im Rahmen des IWF als Erfolgsgeschichte gilt, da es gelang ein stabiles Wirtschaftswachstum zu erzielen (vgl. Dillman 1998), blieben die erwarteten positiven Effekte des Freihandelsabkommens mit der EU weitgehend aus. Die ausländischen Direktinvestitionen konnten - nimmt man die Zugewinne aus dem Verkauf öffentlicher Dienstleistungsunternehmen (insbesondere der „Tunisie Télécom“) aus - durch das Freihandelsabkommen nicht gesteigert werden (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 140f.). Auch zur erhofften Diversifizierung der Exporte durch das Freihandelsabkommen kam es nicht, die Wirtschaft blieb von „labour-intensive activities on the one hand (textiles and clothing) or by traditional activities (tourism and agriculture) on the other“ (Bchir/Chemingui/Hammouda 2009: 138f.) dominiert.

Trotz der relativen ökonomischen Erfolgsgeschichte und obwohl das Staatseinkommen weitgehend stabil gehalten werden konnte, gelang es nicht, die sozialen Folgen der Strukturanpassungsprogramme auszugleichen. So stieg etwa die Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre auf 16 Prozent und sank erst in den 2000er Jahren wieder leicht ab (vgl. Dillman 1998: 18).

2.1.2. Algerien

Die ökonomische Liberalisierung in Algerien verlief weitaus widersprüchlicher als in Tunesien, die sozialen Konsequenzen der Reform waren gleichzeitig schwerwiegender:

„Throughout the period after 1985 there were strong divisions within the political elite over the course of reform. Many leaders in the Front de Liberation Nationale (FLN), the military, and the public sector resisted attempts to dismantle state controls. Surrounded by relatively small groups of technocrats, Prime Ministers Abdelhamid Brahimi, Mouloud Hamrouche, and Sid Ahmed Ghazali lacked strong political ties outside the presidency and the government. Their bases of support in the FLN and the public sector were limited. Following the January 1992 coup, military leaders within the ruling Haut Comite d'Etat were preoccupied with security issues. Prime Minister Belaid Abdesselam stalled the entire reform effort. Prime Ministers Redha Malek and Mokdad Sifi were able to reassemble a reform coalition supported by military leaders, but by few political parties, public sector managers, or the private sector. Backed by newly-elected President Liamine Zeroual, Prime Minister Ahmed Ouyahia in 1995 launched a series of deep reforms which, although improving macroeconomic indicators, left much of the population impoverished.“ (Dillman 1998: 2)

1989 begann Algerien das erste Strukturanpassungsprogramm im Rahmen des IWF. Zwischen 1989 und 1995 sank die Kaufkraft algerischer ArbeiterInnen um 20 Prozent, die Arbeitslosigkeit stieg rapide an, während der private Konsum zurückging (vgl. Dillman 1998: 4f.).

2.1.3. Marokko

Marokko erhielt bereits in den 1970er Jahren finanzielle Unterstützung und Beratung durch den IWF. 1983 wurde das erste von neun Strukturanpassungsprogrammen im Rahmen des IWF eingeleitet. 1987 trat Marokko dem GATT bei. Mit den Strukturanpassungsprogrammen ging eine rasche ökonomische Liberalisierung einher:

“Morocco has since enacted a reduction in price controls and state subsidies, and the liberalization of imports by lowering tariffs and reducing restrictions on import licenses. Exports were also heavily promoted and export duties and licenses were abolished [...]. The currency was devalued, foreign investment was encouraged and a new investment code to facilitate foreign investment was adopted in 1988. Finally, Morocco embarked on an ambitious programme of privatization.” (vgl. Davis 2006: 90)

Gleichzeitig wurden die staatlichen Mittel im sozialen Bereich gekürzt. Die Strukturanpassungsprogramme zeigten zwar einige ökonomische Erfolge - so konnte etwa das Handelsbilanzdefizit reduziert werden - führten jedoch gleichzeitig wie auch in Tunesien und Algerien zu einer Verschärfung sozialer Probleme. Die Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung verschlechterten sich oder stagnierten auf niedrigem Niveau. Die soziale Ungleichheit verschärfte sich:

“As a result of the very uneven distribution of the few benefits of neoliberal reforms, economic inequality in Morocco has worsened over the last two decades. In 1985 the wealthiest 20% of the population was responsible for 40% of consumption and by 1999 this same segment of the population was responsible for 47% of consumption [...]. The poorest 20%, by contrast, were responsible for only 6.5% of consumption in 1999 [...]. “ (vgl. Davis 2006: 90)

Profitieren konnte von den neoliberalen Reformen hingegen in erster Linie das Makhzen, dessen Mitgliedern es unter anderem gelang, viele der im Zuge der Strukturanpassungsprogramme privatisierten Staatsunternehmen zu erwerben (vgl. Davis 2006: 90).

2.2. Konflikte und Widerstände in den Maghreb-Staaten

Nicht zuletzt aufgrund der sozialen Folgen der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme treten die der EMP inhärenten Widersprüche zwischen den Interessen der politischen Eliten und denen der organisierten Zivilgesellschaft bei der Implementierung der Politik deutlich zu Tage. Während bei der Formulierung der EMP humanitäre und stabilitätsorientierte Interessen noch verknüpft werden konnten, standen sie sich in der Praxis diametral gegenüber: Mit Blick auf die intensivierten sozialen Spannungen infolge der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme, aber auch die erstarkenden islamischen Bewegung lehnten Regierungen und Staatsapparate politische Liberalisierungsschritte

als massive Gefahr für die Regimestabilität ab. Den Regierungen und Staatsapparaten gelang es, dieses Interesse gegenüber der humanitären AkteurInnenkoalition in der EU durchzusetzen und gleichzeitig die Vorteile der ökonomischen und sicherheitspolitischen Kooperation mit der EU für sich zu nutzen. Die Bevölkerungen in den Maghreb-Staaten waren dadurch zunehmend weniger in das Projekt der EMP eingebunden, auf soziale Proteste reagierten die politischen Eliten mit Repression.

2.2.1. Marokko

Marokko erwies sich in den 1990er Jahren als ‚Musterschüler‘ im Rahmen der EMP: 1996 wurde von EU und Marokko ein Freihandelsabkommen vereinbart, welches 2000 in Kraft trat (vgl. Kausch 2009: 166). Von allen Mittelmeeranrainerstaaten erhielt Marokko die größten Finanzhilfen im Rahmen des MEDA-Programms der EU - dem zentralen Instrument der finanziellen Zusammenarbeit im Rahmen der EMP. Darüber hinaus erhielt es von EU-Seite aus Waffenlieferungen sowie Unterstützung bei der Bekämpfung irregulärer Migration (vgl. Cavatorta et al. 2008: 371f.; Zerhouni 2009: 312). Wichtigster Bestandteil der Kooperation waren jedoch Privatisierungsmaßnahmen (vgl. Baron/Hattab-Christmann 2009: 554).

Widerstände gegenüber der Politik der Regierungen wurden über soziale Proteste wie z.B. Streiks sowie von der islamischen Bewegung artikuliert. Regierung und Staatsapparate reagierten auf die Proteste in der Regel mit verschärfter Repression. Exemplarisch für die sozialen Proteste fand beispielsweise am 6. Juni 2008 in Sidi Ifni - einer Stadt südlich von Agadir, am Rande der Westsahara und in einer traditionell „aufsässigen“ Berberregion - aus Protest gegen Einstellungspraktiken eine Besetzung des Hafens durch 160 junge Arbeitslose statt, der zur Fischerei und zum Abtransport des in der Region geförderten Phosphats dient. Bei der Niederschlagung der Proteste durch die Polizei am 7. Juni 2008 kamen laut Angaben des arabischsprachigen Fernsehsenders ‚Al-Jazeera‘⁴, marokkanischer Menschenrechtsvereinigungen sowie des örtlichen Krankenhauspersonals mindestens fünf junge Menschen ums Leben. Zahlreiche weitere wurden, u.a. durch harte Knüppeleinsätze, verletzt. Hintergrund der Proteste sind die hohen soziale Disparitäten in Marokko, eine Arbeitslo-

⁴ Für die kritische Berichterstattung wurde Al-Jazeera zu einer Geldstrafe von 6000\$ verurteilt (vgl. Al-Jazeera 2008).

sigkeit auch von Hochschulabgängern - der inzwischen in Marokko zum eigenen Begriff gewordenen „chômeurs diplômés“⁵ - und Perspektivlosigkeit von weiten Teilen der Jugend.

Im Zuge der nach dem 9.11.2001 und den Bombenattentaten von Casablanca 2003 verschärften Politik der inneren Sicherheit wurden tausende Islamisten verhaftet, gefoltert und interniert (vgl. Cavatorta et al. 2008: 369). Vor allem in den armen Vorstädten um die marokkanischen Städte herum führte diese gewaltsame Politik zu einer Radikalisierung der Bevölkerung (vgl. Cavatorta et al. 2008: 372). Nicht zuletzt aufgrund dieser Verfolgung der islamischen Bewegung galten auch die Wahlen von 2002 westlichen BeobachterInnen als undemokratischer als jene von 1997. Die Wahlen von 2007 hingegen gelten als weitgehend transparent und demokratisch, die Wahlbeteiligung sank zwischen 1997 und 2007 von 58% (1997) über 52% (2002) auf 37% (2007), was in erster Linie darauf zurückgeführt werden kann, dass die Bevölkerung durch die Funktionsweise der exekutiven Monarchie in Wahlen keine machtvolle Repräsentation sieht (vgl. Kausch 2009: 167).

2.2.2. Tunesien

Bereits in den 1980er Jahren kam es in Tunesien in Zuge der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme zu Unruhen:

“There was considerable political turmoil in Tunisia in the years leading up to and immediately following the 1986 structural adjustment programme. Riots in 1984 over higher food prices and public sector strikes in 1984 and 1985 led to a series of crackdowns on labour, political parties, and the press. [...] Controlled through a series of repressive measures, the UGTT elected a moderate executive bureau and a new Secretary General, Abd al-Aziz Bouraoui, in 1987. In the same year, Rachid Ghannouchi, leader of the Mouvement de la Tendance Islamique (MTI), was arrested along with several thousand Islamic fundamentalists.” (Dillman 1998: 3)

Auch in den vergangenen Jahren gab es innerhalb des „tunesischen Modells“ - „autoritäre politische Kontrolle plus anhaltendes Wirtschaftswachstum gleich ‚Stabilität‘“ (Schmid 2004) - heftige soziale Konflikte. Exemplarisch stehen hierfür insbesondere die heftigen Auseinandersetzungen am 27 Juli 2008 im Bergbaugebiet der Stadt Gafsa (vgl. Meynier 2008), 400 Kilometer südwestlich von Tunis. Die Region ist ein Zentrum der Arbeiterbewegung, auch zuvor war es dort wiederholt zu Rebellionen gekommen⁶.

⁵ „Chômeurs diplômés“ bezeichnet als neuer soziologischer Begriff in Marokko die Erwerbslosen mit Universitätsabschluss. Bekannt geworden ist die Bewegung der chômeurs diplômés durch regelmäßige Sit-ins vor dem Parlament.

⁶ Über den Bergarbeiterstreik vom März 1937 und dessen brutale Niederschlagung, die 17 Bergleute das Leben kostete, hat Simone Weil einen sehr lesenswerten Text geschrieben (vgl. Weil 1960). Sie greift darin auch die damalige

2.2.3. Algerien

Infolge der blutigen Auseinandersetzungen im Rahmen des Militärputschs von 1992 zwischen Sicherheitskräften und Islamisten, die zu mehr als 120000 Toten führten, wurde Algerien international isoliert (vgl. Khalatbari 2004: 113). Eine Entspannung trat erst ein, als 1998 Wahlen angekündigt wurden, daraufhin kam es zum ersten offiziellen EU-Besuch nach 1992 (vgl. Çelenk/Güney 2007: 119). Aus den Wahlen 1999 ging Abdelaziz Bouteflika als Sieger hervor, Gegenkandidaten zogen ihre Kandidaturen unter Verweis auf unfaire Bedingungen zurück. Nachdem es zuvor wiederholt zu Unruhen und terroristischen Anschlägen islamischer AkteurInnen kam, wurde in den Folgejahren die islamische Rebellion eingedämmt (vgl. Darbouche 2008: 379). Gleichzeitig wurde die Macht des Militärs eingeschränkt und die des zunehmend autoritär regierenden Präsidenten gestärkt (vgl. Çelenk 2009: 181) und - ermöglicht durch „cashing in on unprecedented oil and gas prices“ (Darbouche 2008: 378) - eine neue, selbstbewusste Außenpolitik vertreten.

Am Beispiel Algeriens lässt sich exemplarisch die Entwicklung militant islamischer Gruppierungen in den Maghreb-Staaten hin zu einer transnationalen Bewegung nachvollziehen. Der islamische Terrorismus lässt sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen, als in Nordalgerien verschiedene islamische Gruppen, darunter die sogenannte Bouiali-Gruppe, entstanden (vgl. Faath 1990: 271ff.). Die Gruppen forderten eine Stärkung der Rolle des Islam in Staat und Gesellschaft. Später proklamierten sie den bewaffneten Kampf gegen das von ihnen als „unislamische“ betrachtete Regime, um die Umsetzung des islamischen Rechts (Schari'a) durchsetzen zu können. Aus der Bouiali-Gruppe entwickelte sich in der Folge über die Armée Islamique du Salut (AIS), die Groupes Islamiques Armés (GIA) und die Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) die Organisation Al-Qaida im Maghreb (AQIM).

Die Organisation AQIM ist auf die algerische Krise Anfang der 90er Jahre zurückzuführen. Bis zum 24. Januar 2007 trug die Organisation den Namen „Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat“ (GSPC) (Deutsch: Salafisten-Gruppe für Predigt und Kampf). Sie entstand als bewaffnete islamische Widerstandsbewegung gegen die säkulare algerische Regierung. Ihr Aufstieg begann, nachdem das militärische Regime die zweite Runde der Parlamentswahlen in Algerien 1992 ab-

Volksfront an, der sie vorwirft, bei ihrem Eintreten für die Arbeiterklasse die Augen vor den Verbrechen gegen Arbeiter in den Kolonien zu verschließen. Zwei Jahre nach den großen Streiks von 1978 kam es zu den "Vorfällen von Gafsa" - die Region war damals Ausgangspunkt einer Bewegung zum Sturz des Staatspräsidenten (vgl. Chammari 1980).

gebrochen hatte. In einer Erklärung vom 9. Januar 2007, leistete die GSPC ihren Huldigungseid an die Al-Qaida Anführer Bin-Laden und änderten ihre Name zum Al-Qaida im Maghreb (AQIM). Kurz danach erklärte die GSPC:

"We embrace Jihad to fulfill an ineluctable Divine plan which has been imposed on us since the fall of al-Andalus and the sale of Palestine, and since we were divided by the borders which the invaders invented". (zit. nach Pham 2008)

Bezogen auf den Maghreb erklärte der ideologische Kopf von al-Qaida Ayman Al-Zawahiri am 19. September 2007 in seiner Videobotschaft mit dem Titel „The Power of Truth“ ausdrücklich den Zusammenhang zwischen Spanien und der Mission der AQIM und rief dazu auf, den Maghreb von den „Kindern Frankreichs und Spaniens“ zu „säubern“:

"Restoring al-Andalus is a trust on the shoulders of the nation in general and on your shoulders in particular, and you will not be able to do that without first cleansing the Muslim Maghreb of the children of France and Spain, who have come back again after your fathers and grandfathers sacrificed their blood cheaply in the path of God to expel them." (zit. nach Pham 2008)

Die militant antieuropäische Ausrichtung der Gruppierungen stellt eine Gefahr für europäische, aber auch andere ausländische Interessen in der Region dar, wie exemplarisch etwa an Äußerungen des US-Ministerialdirektors David Welsh deutlich wird:

"We also are seeing evidence that the region's terrorist groups are increasingly attempting to build ties with each other and with the global jihadist network. These groups pose a threat to the governments of the countries, in which they are operating, but they also pose a strong threat to foreign - and particularly U.S. - interests" (Welch 2007).

2.3. Alternative BündnispartnerInnen für Regierungen und Staatsapparate der Maghreb-Staaten

Durch die verstärkte Präsenz der USA (Powell 2009b), Chinas (vgl. Çelenk 2009: 188) und Russlands verringert sich seit Beginn der 1990er zumindest graduell die strukturelle Dominanz der EU in der Maghreb-Region und damit auch deren Abhängigkeit von der EU. Insbesondere Algerien nutzt die neuen Spielräume, um eigenständige geopolitische Strategien zu verfolgen:

"Algeria is conscious that its search for foreign policy autonomy, as well as the reinforcement of its Mediterranean role, cannot thrive if there is a Europeanisation of the "Mare Nostrum" and even less so if there is an Americanisation." (Baghzouz 2009: 276)

Aber auch in Tunesien lassen sich Effekte feststellen: Der Handel mit der EU stagniert dort trotz Freihandelsabkommen; arabische Staaten, die Türkei und China gewinnen gleichzeitig als HandelspartnerInnen an Bedeutung (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009). Marokko schließlich schloss

2004 als zweiter Staat der arabischen Welt nach Jordanien ein Freihandelsabkommen mit den USA (vgl. Davis 2006: 88). China ist hinter Frankreich zum zweitwichtigsten Handelspartner des Landes aufgestiegen (vgl. Schmid 2010).

2.3.1. USA

Historisch gesehen war der Maghreb für die Vereinigten Staaten trotz seiner geostrategischen Position nie eine Region vom vitalen Interesse. Während des Kalten Krieges hatten Algerien und Libyen sehr gute Beziehungen zu der UDSSR. Nach dem Ende des Kalten Krieges maßen die Vereinigten Staaten der Region zunehmend eine größere Bedeutung bei, was insbesondere durch Erwägungen im Bereich der Energie (Erdöl und Gas in Algerien) motiviert wurde. Im Zuge der Ereignisse des 11. September 2001 rückten sicherheitspolitische Aspekte ins Zentrum der US-Außenpolitik in der Region:

„Since the end of the 1990s, relations between United States [sic] in Algeria have grown widely in all areas, as the shuttle diplomacy between the two countries shows. Washington’s interest in the Maghreb, in general, and in Algeria, in particular, shows the enormous economic, security and strategic stakes in the area, marked, in addition, by a competition between the United States and Europe, especially France. Thanks to its energy and geo-strategic assets, Algeria became a “Hub State” in Washington’s new doctrine [...]. From a security point of view, September 11, 2001, was a godsend for Algeria [...].” (Baghzouz 2009: 276)

Das Engagement der USA in der Region erwies sich für die Strategien der EU jedoch nicht ausschließlich als negativ, in einigen Fällen erschienen die EU-Strategien gegenüber dem Druck der USA als das kleinere Übel, wodurch sich die Verhandlungsposition der EU sogar verbesserte (vgl. Harders 2005).

2.3.2. China

China vertritt in der Maghreb-Region, wie auf dem gesamten afrikanischen Kontinent, vor allem wirtschaftliche Interessen:

“China’s economic goal is to secure Africa’s abundant supplies of oil, iron ore, copper and cotton at the lowest possible prices, analysts says. Chinese companies view Africa as an open market, neglected by Western multinationals, that they can cultivate with their trademark low-priced goods”. (Kahn 2006)

Die chinesische Wirtschaftspolitik zielt im Maghreb darauf, zum einen den Export von Gütern, der die Grundlage des Wirtschaftsbooms in China darstellt, weiter voranzutreiben, und zum anderen Chinas großen Energiebedarf zu decken. Die Maghreb-Politik deckt sich damit mit der grundlegen-

den „going-out-strategy“ Chinas. Diese bezeichnet eine neue Investitionsstrategie vor allem der drei großen chinesischen Energiekonzerne China National Petroleum Corporation (cnpc), China National Petrochemical Corporation (Sinopec) und China National Offshore Oil Corporation (cnooc), die verstärkt in Unternehmen und Ölfelder im Ausland investieren. China, das seine auf Kapitalbeteiligungen basierenden Importe („equity-oil“) von derzeit 15% in den nächsten Jahren weiter steigern will, verspricht sich von der Strategie, langfristig billigeres Öl zu bekommen sowie die Unwägbarkeiten des Marktes – wie Versorgungsengpässe und Preisschocks – zu reduzieren.

Von Interesse sind dafür in den Maghreb-Staaten insbesondere Erdöl aus Algerien und Phosphat aus Marokko, das königlich-marokkanische Amt für den Phosphathandel (OCP) zählt China neben Indien und Brasilien zu seinen Großkunden (vgl. Ghilès 2010). China verfolgt über seine staatlichen Energieunternehmen im Maghreb eine Strategie der »two imports and one export«: Die chinesischen Konzerne schließen langfristige Lieferverträge für Erdöl und Erdgas ab, wie z.B. mit Libyen und Algerien (vgl. Downs 2000). Das Export-Element dieser Strategie bezieht sich auf die direkte Beteiligung chinesischer Firmen bei der Erschließung von Öl und Gasfeldern sowie an der Ölförderung in Algerien (z.B. der Erschließung des Zarzaitine Ölfeldes in der Sahara sowie dem Bau einer Raffinerie in Adrar). Die Maghreb-Staaten hoffen zusätzlich zur Kooperation im Energiebereich auch im Bereich Fischerei in Marokko, der Düngemittelindustrie z.B. in Tunesien oder der Wasserwirtschaft in Algerien auf chinesische Investitionen.

Der Besuch des chinesischen Präsidenten Jiang Zemin u.a. in Tunesien im April 2002 sowie die Maghrebreise des chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Rongji im August 2002 und die Staatsbesuche des marokkanischen Königs Mohammed VI. im Februar 2002 in der VR China und zwei Jahre davor vom 10.-15.10.2000 des algerische Präsidenten in China, stehen exemplarisch für die Intensivierung der Beziehungen seit Mitte der 1990er Jahre. Die Intensivierung der Beziehung schlug sich nicht zuletzt in einer massiven Ausweitung des Handelsvolumens mit den Maghreb-Staaten nieder.

China verfolgt eine gleichzeitig merkantilistische und geopolitische Strategie im Maghreb, in der es um die eigene internationale Positionierung geht. Der Maghreb wird dabei über Handel, Investitionen, Entwicklungs- und Militärhilfe sowie Schuldenerlass in eine übergeordnete Politik eingebunden. Zugleich stellt China keine Forderungen in Bezug auf demokratische Reformen und erweist sich damit als angenehmerer Kooperationspartner für die Regierungen und Staatsapparate der Maghreb-Staaten als die EU.

2.3.3. Russland

Algerien und Russland unterzeichneten 2001 eine Strategische Partnerschaft, die 2006 durch weitere Abkommen ausgebaut wurde. In der EU führten diese Entwicklungen zu Besorgnis:

„Algeria and Russia signed a ‘Strategic Partnership’ in 2001 and consolidated it in 2006, by concluding an arms deal and by signing two important memoranda: between Sonatrach, on the one hand, and Gazprom and Lukoil, on the other. Although Algeria has the sovereign right to diversify its partners, this partnership with Russia causes concern in Europe. Europeans remember the gas conflict between Russia and Ukraine in January 2006, which revealed their energy dependence and vulnerability. They feared not only that the same scenario would repeat itself with Algeria but also, and especially, the possibility of the creation of a gas trust between Algeria and Russia, a kind of ‘gas OPEC’, a body able to impose its prices on Europe.” (Baghzouz 2009: 27)

Gleichzeitig versuchte Algerien über die Kooperation mit Moskau Süd-Süd Kooperationen auszubauen und darüber seine Rolle in der Region zu stärken:

“[...] Algeria was less interested in constituting a hydrocarbons axis with Moscow (improbable, according to experts) that in using its special relationship with Russia to carry out its geo-strategic objectives in the western Mediterranean and in the Maghreb. Algeria still aims at becoming the regional leader in the Maghreb [...]. As a proof of this, Algeria concluded an enormous military equipment contract amounting to 7.5 billion US dollars with Russia, in March 2006, in exchange for Algerian debt forgiveness with this country. In addition, Algeria as one of the NEPAD [New Partnership for Africa’s Development] sponsors [...] wants to use its bilateral relationship with the Federation of Russia, a G8 member, to serve this multilateral initiative in the African continent.” (Baghzouz 2009: 279f.)

2.4. Das Ende der neoliberalen Hegemonie in der EU

Auch in der EU löste sich die der EMP zugrunde liegende hegemoniale Konfiguration, die auf die Trias von Demokratisierung, ökonomischer Liberalisierung und Stabilität setzte, rasch auf. Zum einen verschoben sich über die Versicherheitlichung der Maghreb-Region die supranationalen Kräfteverhältnisse in den Beziehungen zu den Maghreb-Staaten in Richtung der sicherheitspolitischen AkteurInnenkoalition, zum anderen verlor die EMP infolge der Probleme bei ihrer Implementierung zunehmend an Zustimmung.

2.4.1. Die Versicherheitlichung der Maghreb-Region

Bereits in den 90er Jahren wurde der Islam zunehmend als Bedrohung für Europa in Szene gesetzt (vgl. Benantar 2008: 32). Explizit wurde diese Bedrohungskonzeption 2003 in der Europäischen Sicherheitsstrategie formuliert, in der islamische Fundamentalisten als zentrale Bedrohung identifi-

ziert wurden (vgl. Bicchi/Martin 2008: 60f.), auch im regionalen Strategiepapier 2007-2013 wurde der politische Islam als Gefahr für die strategischen Ambitionen der EU in der Region porträtiert (vgl. Powell 2009a: 203). Vor allem Frankreich europäisierte damit seine zuvor national verankerten Bedrohungswahrnehmungen, die z.B. im Falle Algeriens mit der Brisanz der Kombination algerischer Immigranten in Frankreich und eines islamischen Fundamentalismus in Algerien (Çelenk/Güney 2007: 122) begründet wurden. Gleichzeitig wurde im Zuge der Europäisierung der Wahrnehmung von (Un-) Sicherheit nicht nur der Islam, sondern auch die Maghreb-Region insgesamt versicherheitlicht: Diese wurde “as a violent and conflict-ridden space, or as a space in need for socio-economic development” (Powell 2009a: 197) repräsentiert. Powell (2009a: 199) sieht hierin - zu Recht - eine Kontinuität zum kolonialen Diskurs:

“Repeatedly, therefore, one finds a conviction among EU policy makers that Europe’s way is best. This is in keeping with the core tenets of normative power Europe, that is, to promote European norms as a means of developing non-European societies. This position is unreflective and the confidence in the morality of the European message is reminiscent of nineteenth century, (particularly, not only) French colonial expansion in the Mediterranean. The mission civilisatrice, as it came to be known, was based on similar, essentialist understandings of the potential of Europe to benefit the non-European world.”

Weitere Versicherheitlichtungen betreffen Migration aus und Nationalismus in der Region (vgl. Çelenk/Güney 2007: 121). Die Übersetzung nationaler Bedrohungswahrnehmung in europäische verlief dabei nicht immer konfliktlos, so existierte z.B. lange Zeit keine gemeinsame europäische Terrorismusdefinition (vgl. Vuori 2008: 55), z.T. wurden Versicherheitlichtungsversuche („securitizing moves“) durch Forderungen humanitärer AkteurInnen nach kulturellem Dialog (vgl. Bicchi/Martin 2008: 61) abgeschwächt. Vor allem Frankreich setzte sich in den 1990er Jahren unter Bezug auf Sicherheits- und Stabilitätsinteressen in der Region wiederholt gegen Interventionen der EU ein. Auch die Mittelverteilung der EU, die bis 2004 allein über staatlichen Eliten in den jeweiligen Maghreb-Staaten erfolgte, ließ wenig Interesse am Aufbau und der Unterstützung alternativer demokratischer AkteurInnen erkennen (vgl. Bicchi/Martin 2008: 62). Der humanitäre Gehalt der EMP erschöpfte sich damit wesentlich in Rhetorik (vgl. Çelenk/Güney 2007: 126), die Ziele Demokratisierung, Wohlstand, Stabilität und Sicherheit sowie ökonomische Liberalisierung erwiesen sich in der Praxis als inkompatibel: „Despite intentions for the three aspects of the Barcelona process to be integrated, each developed independently [...]” (Cavatorta et al. 2008: 370).

Gleichzeitig wurde die strukturelle Dominanz des sicherheitspolitisch orientierten Ministerrats sowie des Europäischen Rats in der Politikimplementierung deutlich (vgl. Schäfer 2009: 189). So bildete sich im Zuge der EMP eine Allianz zwischen den sicherheitspolitischen AkteurInnen in der

Europäischen Union und den Regierungen der Maghreb-Staaten heraus, deren wichtigstes gemeinsames Interesse der Kampf gegen die islamische Bewegung ist:

„[...] since the beginning of the 1990s, and in spite of some tensions, an alliance was built between Europe and the southern Mediterranean regimes against the ‘Islamist danger’. Since the beginning of the Barcelona Process, this alliance has only been strengthening and the EMP turns to a non-critical support for the southern countries’ authorities’ efforts to come to terms with Islamist opposition. As a result, EMP documents make the ‘security of the region’ and the ‘stability’ of its regimes an absolute priority, which dominates over any democratic consideration.” (Mansar 2009: 298)

Im Zuge der Gemeinsamen Strategie für den Mittelmeerraum (2000) wurde der Sicherheitsfokus der EU in der Region verstärkt (vgl. Powell 2009a: 198), wobei mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor allem ‚weiche‘ sicherheitspolitische Themen - z.B. Terrorismus und Migrationskontrolle - auf die Agenda gesetzt werden (vgl. Bicchi/Martin 2008: 65). In der Europäischen Sicherheitsstrategie wurde 2003 die Trias von Demokratisierung, Liberalisierung und Stabilität weitgehend zugunsten von Sicherheitsinteressen aufgegeben und damit die der EMP zugrunde liegende hegemoniale Konfiguration aufgekündigt:

„The manner in which the ESS identifies and proposes to deal with the key security threats makes Arab partners in the EMP the legitimate interlocutors, therefore defeating the stated assumption that the only viable type of security can be achieved through democratizing the periphery of Europe.” (Cavatorta et al. 2008: 366)

2.4.2. Probleme bei der Implementierung der EMP

Der EMP gelang es nur sehr begrenzt, gegenüber den Widerständen der Regierungen und Staatsapparate der Maghreb-Staaten politischen Druck aufzubauen. Während dies durchaus im Interesse einiger sicherheitspolitischer AkteurInnen lag, da darüber die Stabilität in der Region gewahrt blieb, führte diese Situation vor allem bei der humanitären AkteurInnenkoalition zu Unzufriedenheit. Als wichtigste - aber auch nur begrenzt wirksame - politische Konditionalität erwies sich für die EU die Öffnung des Binnenmarkts für die Maghreb-Staaten. Darüber hinaus nahm die EU über die Sozialisierung der Eliten der Maghreb-Staaten in transnationalen Foren (vgl. Baron/Hattab-Christmann 2009; Pardo/Zemer 2005) Einfluss:

“Norms are promoted through socialization achieved by including other actors within the same institutional framework as the ‘self’. [...] Thus, through socialization, the norms of institutions, as defined by the EU in the case of the EMP and ENP, also become the norms of the actors.” (Powell 2009a: 196)

Am Beispiel Tunesien zeigte sich darüber hinaus der positive Einfluss der europäischen (insbesondere der französischen) Wissensproduktion auf die Europaorientierung politischer Eliten. Wissen

über die Maghreb-Staaten ist vor allem ‚europäisches Wissen‘: „Tunisian intellectuals acquired their knowledge of the Maghreb, their own region and society from French sources” (Powell 2009a: 194).

Die in der EMP vereinbarte negative Konditionalität, die eine Aussetzung der Beziehungen als Druckmittel z.B. bei Menschenrechtsverletzungen vorsieht, wurde hingegen nicht eingesetzt - auch nicht in Situationen, in denen darüber zumindest potentiell eine Demokratisierung hätte erreicht werden können (vgl. Cavatorta et al. 2008: 371). Gleichzeitig stand die Option der EU-Mitgliedschaft, die sich in der Osterweiterung als wichtigste positive Konditionalität erwies, nicht zur Verfügung (vgl. Çelenk 2009: 180).

Aufgrund der begrenzten Einflussnahme der EU auf die Maghreb-Staaten und resultierenden Problemen bei der Implementierung der Europäischen Mittelmeerpolitik kam es zu einer graduellen Renationalisierung der Strategien der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (vgl. Schäfer 2009: 187).

3. Die Europäische Nachbarschaftspolitik: ‚Realistischer‘ differenzierender Bilateralismus als Strategie in den Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten

Die Probleme der EMP führten jedoch nicht nur zu einer Renationalisierung der Politiken, sondern auch zu neuen Initiativen auf europäischer Ebene: Hier sind insbesondere die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie die Union für das Mittelmeer (UfM) von Bedeutung. Während die ENP sich vom regionalen Ansatz der EMP verabschiedete und auf variable Strategien eines differenzierenden Bilateralismus setzte, versuchte die UfM eine Erneuerung der EMP. Hegemoniale Projekte sind dabei weder die ENP noch die UfM: Die ENP zielt weniger auf einen hegemonialen „motivierenden sozialen Mythos“ (Bieling/Steinhilber 2000: 107) als auf die Bildung ‚postliberaler Aggregate‘ (vgl. Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008: 31), die auf die Einbindung spezifischer AkteureInnen beschränkt bleiben. Die UfM baut hingegen auf die EMP und deren Mythos auf, ohne die damit verknüpfte Hegemoniekrise zu lösen.

3.1. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Nachdem sich die mit der EMP verknüpften Hoffnungen - wie die Verringerung des Handelsungleichgewichts, mehr ausländische Direktinvestitionen sowie ein niedrigeres Zollniveau, aber auch Schritte in Richtung politischer Liberalisierung und Demokratisierung - in den 1990er Jahren nur sehr bedingt erfüllten (vgl. Cavatorta et al. 2008: 359), wurde sie 2003 durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ergänzt. Auf Aufforderung des Europäischen Rats wurde dabei zunächst die GD Erweiterung der Europäischen Kommission - und damit eine Speerspitze der neoliberalen Koalition innerhalb der Europäischen Union - mit ihrem Vorschlag „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ initiativ. 2004 wurde dieser Vorschlag durch das Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ konkretisiert (vgl. Streb 2008: 52). Die ENP zielte zunächst lediglich auf Weißrussland, Moldawien und die Ukraine, auf Drängen Frankreichs und der Mittelmeeranrainerstaaten - unter anderem der Maghreb-Staaten - wurde sie auch auf letztere ausgeweitet (vgl. Kilwing 2008: 14). Anders als noch 1995, als eine Entspannung im Nahostkonflikt ein regionales Abkommen für den gesamten Mittelmeerraum denkbar erscheinen ließ, bestand zu diesem Zeitpunkt in Folge der zweiten Intifada kaum Kontakt zwischen Israel und den arabischen Staaten (vgl. Benantar 2008: 37). Gleichzeitig ist die EU, der es zuvor gelang, sich als ‚ehrlicher Makler‘ des Nahostkonflikts zu inszenieren, durch die Ereignisse um den 9.11.2001 stärker in Konflikte in der Weltordnung eingebunden:

„As in 1995 the main source of tension came from diverging Arab and Israeli interpretations of these thorn issues, while the big success was the fact that the Europeans were able to act as honest brokers, thus reaching a satisfactory compromise for all participants. After 9/11, the Europeans became, on the contrary, fully part of the ‘interpreting game’ in the EMP about who is a terrorist and why.” (Bicchi/Martin 2008: 65)

Statt auf einen regionalen Ansatz setzte die EU in der Folge auf einen differenzierenden Bilateralismus, der zusätzlich zur negativen Konditionalität positive Konditionalität (Belohnung von ‚Wohlverhalten‘) und ‚benchmarking‘ über bilateral vereinbarte Aktionspläne, die die Assoziationsabkommen der EMP ergänzen, vorsieht (vgl. Darbouche 2008: 377). Auf Kritiken an der EMP, diese entspreche im wesentlichen den Interessen der EU, wurde in der ENP mit dem Konzept der geteilten Urheberschaft, welches die jeweiligen Staaten stärker als zuvor in den Prozess der Politik- und Anforderungsformulierung einbindet, reagiert.

Trotz der Rhetorik der ENP, neue Grenzziehungen verhindern zu wollen, etablierte sie durch das Konzept der Nachbarschaft eine neue Geographie, in der die EU das Zentrum, die Nachbarn hingegen die Peripherie bilden (vgl. Çelenk 2009: 186). Der Fokus der ENP in der Maghreb-Region lag auf ‚realistisch‘ orientierten sicherheitspolitischen Initiativen - z.B. im Bereich der Migrationskontrolle: „In 2005, while the EU allocated €800m for controlling illegal migration in the Southern Mediterranean, only €10m of aid was reserved for promoting regional democracy“ (Çelenk 2009: 185). Die ENP reagiert damit nicht zuletzt auf Initiativen der USA, die auf eine stärkere sicherheitspolitische Einbindung und Kontrolle der Maghreb-Staaten zielen (vgl. Darbouche 2008: 375).

3.1.1. Algerien

Algerien stand der ENP ablehnend gegenüber und kritisierte diese unter anderem als ‚eurozentrisch‘, sie stelle europäische Bedrohungsszenarien ins Zentrum und entspreche daher nicht den lokalen Bedürfnissen (vgl. Darbouche 2008: 377). Darüber hinaus kritisierte Algerien das Konzept der Aktionspläne als aktualisierte Form der Strukturanpassungsprogramme des IWF (vgl. Derras 2009: 483). Auch der Versicherheitlichung der Migration in der Europäischen Union und der damit einhergehenden Strategie eines exterritorialiserten Migrationskontrollregimes wurde von Algerien zurückgewiesen (vgl. Baghzouz 2009: 284). Durch die Energieabhängigkeit der EU und die geringere Außenhandelsabhängigkeit von der EU befindet sich Algerien gegenüber Marokko und Tunesien in einer relativ starken Verhandlungsposition (vgl. Darbouche 2008; Khalatbari 2004). 2005 unterzeichnete Algerien ein Assoziationsabkommen nach EMP/ENP mit der EU, das ein bis zu diesem Zeitpunkt gültiges Kooperationsabkommen zwischen EU und Algerien von 1976 ersetzt. Gegen das Abkommen, das Handelsliberalisierungen vorantreiben soll, wenden sich vor allem kleinindustrielle Unternehmer und Gewerkschaften (vgl. Darbouche 2008: 375). In der Gasauseinandersetzung zwischen Ukraine und Russland 2008/2009 inszenierte sich Algerien als neuer Partner für die EU (vgl. Darbouche 2008: 380). Verhandlungen um eine neue Energiepartnerschaft wurden aufgenommen und 2008 abgeschlossen, das Abkommen enthielt jedoch gegenüber dem EU Energiekonzept für die Region von 2007 keine wesentlichen Neuheiten (vgl. Darbouche 2008: 384). Im Gegenzug erhoffte sich Algerien eine Unterstützung der EU beim Beitritt in die Welthandelsorganisation WTO, ein verbessertes Technologietransfer sowie Erleichterungen der Personenfreizügigkeit für algerische StaatsbürgerInnen (vgl. Darbouche 2008: 384).

3.1.2. Marokko

Marokko zeigte ein starkes Interesse an der ENP (vgl. Darbouche 2008: 372), durch einen selektiven Umgang mit der ENP gelang es dem Makhzen dabei im regionalen Vergleich hohe finanzielle Unterstützung zu erhalten, ohne gleichzeitig allzu große Demokratisierungsschritte unternehmen zu müssen (vgl. Cavatorta et al. 2008: 373). Lokale Menschenrechtsorganisationen betonten, dass diese Dynamik zu einer Stabilisierung der herrschenden Kräfteverhältnisse in Marokko führte und eine weitreichende Demokratisierung verhinderte (vgl. Kausch 2009: 169). Die politische Führung Marokkos profitierte vor allem vom sicherheitspolitischen Fokus der ENP:

“With regard to political reform, recent years have witnessed a decreasing interest among European policy makers in actively promoting democracy in the Southern Mediterranean. The prioritization of regional stability against the background of transnational terrorism, illegal migration and an escalating Arab-Israeli conflict, the increasing importance of the energy agenda and other economic priorities, as well as a general reluctance to challenge the Moroccan government as a rock of stability in the otherwise volatile Southern Mediterranean have contributed to a reduced commitment on the European side to prioritize thorough domestic political reform in Morocco.” (Kausch 2009: 166)

2008 vereinbarten die EU und Marokko einen „fortgeschrittenen Status“, mit dem eine intensiviertere Beziehung, die mit einer substantiellen ökonomischen Integration einhergeht, verknüpft ist (vgl. Kausch 2009: 166). Gleichzeitig fand eine Annäherung Marokkos an die GASP statt, die sich z.B. in einer Beteiligung an der Militärmission in Bosnien-Herzegowina niederschlägt, im Europäischen Rat erhielt Marokko Beobachterstatus (vgl. Kausch 2009: 176f.).

3.1.3. Tunesien

Die Kooperation mit Tunesien im Rahmen der ENP konzentrierte sich vor allem auf die ökonomische Liberalisierung (vgl. Bchir/Chemingui/Hammouda 2009). Im Aktionsplan Tunesiens im Rahmen der ENP wurden die bilateralen Beziehungen umfassend unter ökonomischen Liberalisierungsgesichtspunkten analysiert. Ziel ist die Förderung einer stärkeren Integration der wirtschaftlichen, sozialen und wissenschaftlichen Strukturen Tunesiens in die entsprechenden Strukturen der EU. Der Plan umfasste außerdem auch Maßnahmen der Migrationskontrolle, zur Verbesserung der Menschenrechte in Tunesien, des politischen Dialogs und zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Folge war, dass Tunesien als erstes Land am südlichen Mittelmeer die Zölle auf Industriegüter aufhob. Darüber hinaus laufen Verhandlungen über die Liberalisierung von Agrarprodukten und

Dienstleistungen (vgl. Schäfer 2009: 204). Der Antrag auf „fortgeschrittenen Status“, den Tunesien 2009 stellte, hatte jedoch - anders als in Marokko - zunächst keinen Erfolg:

„[...] Tunisia applied in June 2009 for the „Advanced Status“ but the European Commission sees this critically and the chances are not very high, at least for the moment, because of deficits in the political domain (democracy, human rights).“ (Schäfer 2009: 204)

3.2. Die Union für das Mittelmeer - Zurück zur hegemonialen Strategie?

Um die Beziehungen zu den Mittelmeerrainern zu intensivieren und die Südorientierung gegenüber der Ostorientierung der EU zu forcieren, initiierte der französische Präsident Sarkozy 2008 in einem Alleingang eine „Union für das Mittelmeer“ (UfM). Während Sarkozy dabei zunächst eine Organisation nach dem Vorbild der EU vorschwebte, erwies sich die UfM im Endeffekt als wenig mehr als eine Umbenennung und Erneuerung der EMP, auf dessen *acquis* sie aufbaute (vgl. Schäfer 2009: 198). Nachdem in den Plänen zunächst nur eine Beteiligung der europäischen Mittelmeerrainerstaaten vorgesehen war, wurde die UfM damit nach Protesten etwa der deutschen Bundesregierung (vgl. Larramendi 2009: 51) sowie der Europäischen Kommission (vgl. Heese 2009: 48) in die bestehenden Strukturen der EU integriert. Zu den Zielen der UfM gehörte unter anderem die Regionalisierung der Mittelmeerpolitik sowie eine stärkere Einbindung privater Investoren in die Beziehungen (vgl. Schäfer 2009: 194).

Auch wenn die UfM einige neue Politikinstrumente etablierte wie z.B. die variable Geometrie, nach der es im Rahmen der UfM möglich ist, subregionale Initiativen zu verfolgen (vgl. Heese 2009), bietet sie gleichzeitig keine Lösung der oben skizzierten Hegemonieprobleme. Ihr fehlt eine klare neue hegemoniale Strategie, die die durch die Destabilisierung der Region im Kontext neoliberaler Strukturreformen in die Krise geratene Äquivalenzierung von ökonomischer Liberalisierung, Stabilität und Demokratisierung ersetzen und der es gelingt, die unterschiedlichen Interessen der unterschiedlicher AkteurInnen auf europäischer Ebene und in den Maghreb-Staaten einzubinden. Die UfM liefert weder eine Antwort auf die sozialen Probleme infolge der neoliberalen Restrukturierung der Maghreb-Staaten, noch auf die begrenzte Einbindung und die sozialen Proteste der Bevölkerungen. Auch die durch die verstärkte Präsenz der USA, Russlands und Chinas in der Region veränderte geostrategische Ausgangslage wird sich durch die UfM allenfalls unwesentlich zurück zu engeren Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten verschieben.

4. Fazit

In der sozialkonstruktivistisch-neogramscianischen Analyse wurde deutlich, dass weder Normative Power Europe noch realistische oder ökonomisch-rationale Theorien in der Lage sind, die Dynamiken in den Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten umfassend abzubilden. Die Ansätze reflektieren vielmehr vor allem Interessen und Politiken der auf europäischer Ebene miteinander um Hegemonie ringenden supranationalen AkteurInnenkoalitionen. Da die Politikimplementierung in der Folge des 9.11.2001 vor allem von sicherheitspolitischen AkteurInnen dominiert wurde, erweist sich der realistische Ansatz noch am erklärungskräftigsten, da die humanitäre AkteurInnenkoalition gleichzeitig an Bedeutung verlor, bildet Normative Power Europe gleichzeitig nur einen Bruchteil der Realität ab (vgl. Powell 2009a). Die neogramscianische Analyse lenkt den Blick auf blinde Flecken der prominenten Ansätze: Zum einen zeigt sie über eine Analyse der Konflikte in der Handlungsarena EU die Genese der in den Ansätzen als universal und/oder weitgehend statisch vorausgesetzten Zielsetzungen der europäischen Politik; zum anderen ist sie durch ihr offenes, heuristisches Analyseraster in der Lage, Veränderungen von Interessen, Koalitionen und Politiken zu erklären.

5. Literatur

- Al-Jazeera (2008): Al Jazeera Morocco chief fined, URL: <http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/07/200871113735861973.html> [15.03.2010].
- Apeldoorn, Bastiaan van (2002): *Transnational capitalism and the struggle over European integration*, London [u.a.]: Routledge.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2009): *Contradictions and limits of neoliberal European governance: from Lisbon to Lisbon*, Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Baghzouz, Aomar (2009): *The Mediterranean Policy of Algeria*, in: Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 268-287.
- Baron, Catherine/ Hattab-Christmann, Malika (2009a): *Local Development and Territorial Governance: Civil Society Actors in Morocco in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership*, in: Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 549-567.
- Bchir, Mohamed Hedi/ Chemingui, Mohamed Abdelbasset/ Hammouda, Hakim Ben (2009): *Ten years after implementing the Barcelona process: what can be learned from the Tunisian experience*, in: *The Journal of North African Studies* 14:2, 123-144.
- Benantar, Abdennour (2008): *NATO, Maghreb and Europe*, Volpi, Frédéric (Hg.): *Transnational Islam and regional security: cooperation and diversity between Europe and North Africa*, London [u.a.]: Routledge, 31-52.
- Bicchi, Federica/ Martin, Mary (2008): *Talking Tough or Talking Together? European Security Discourses towards the Mediterranean*, in: Volpi, Frédéric (Hg.): *Transnational Islam and regional security: cooperation and diversity between Europe and North Africa*, London [u.a.]: Routledge, 53-72.

- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Die Europäische Union: eine neue Supermacht mit imperialen Ambitionen? in: PROKLA 35:2, 247-266.
- Bieling, Hans-Jürgen (2006): Europäische Staatlichkeit, Bretthauer, Lars/ Gallas, Alexander/ Kannankulam, John/ Stütze, Ingo (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg: VSA, 223-239.
- Bieling, Hans-Jürgen (2008): Die EU als globaler Akteur, Habil., Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, dieselben (Hg.): Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bigo, Didier (2005): Frontier Control in the European Union: Who is in Control? Bigo, Didier und Guild, Elspeth (Hg.): Controlling frontiers: free movement into and within Europe, Aldershot [u. a.]: Ashgate, 49-99.
- Bohle, Dorothee (2006): "Race to the bottom"? Die Dynamik der Konkurrenzbeziehungen in der erweiterten Europäischen Union, in: Prokla 36. Jg:Heft 144, 343-360.
- Cavatorta, Francesco/ Chari, Raj S./ Kritzinger, Sylvia/ Gomez Arana, Arantza (2008): EU External Policy-Making and The Case of Morocco: 'Realistically' Dealing with Authoritarianism? in: European Foreign Affairs Review 13, 357-376.
- Çelenk, Ayse Aslihan (2009): Promoting democracy in Algeria: the EU factor and the preferences of the political elite, in: Democratization 16:1, 176-192.
- Çelenk, Ayse Aslihan/ Güney, Aylin (2007): The European Union's Democracy Promotion Policies in Algeria: Success or Failure? in: The Journal of North African Studies 12:1, 109-128.
- Chammari, Khemmaïs (1980): L'alerte tunisienne, in: Le Monde diplomatique, Ausgabe März.
- COM (1998): Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, URL: <http://europa.eu/bulletin/de/9807/p202001.htm> [20.04.2009].
- Darbouche, Hakim (2008): Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means? in: Mediterranean Politics 13:3, 371-389.
- Davis, Diana K. (2006): Neoliberalism, environmentalism, and agricultural restructuring in Morocco, in: The Geographical Journal 172:2, 88-105.
- Derras, Omar (2009): The Contribution of NGOs of the North and the EU to the Development of Civil Society in Algeria - A Case Study on Associations, Schäfer, Isabel (Hg.): Mediterranean policies from above and below, Baden-Baden: Nomos, 478-497.
- Dillman, Bradford (1998): The Political Economy of Structural Adjustment in Tunisia and Algeria, in: The Journal of North African Studies 3:3, 1-24.
- Downs, Erica Strecker (2000): China's quest for energy security, Santa Monica, CA: Rand.
- EC (1998): Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt C 019:23/01/1999, 1-5.
- EC (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [20.04.2009].
- EP (2000): Bericht über Asylbewerber und Zuwanderer: Aktionspläne für die Herkunfts- und Transitländer - Hochrangige Gruppe "Asyl und Migration" (A5-0057/2000), URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0057+0+DOC+PDF+V0//DE> [07.05.2009].
- Faath, Sigrid (1990): Algerien: gesellschaftliche Strukturen und politische Reformen zu Beginn der neunziger Jahre, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, 730.
- Ferjani, Mohamed-Chérif (2009): The Concept of "Civil Society" and the Tunisian Example, Schäfer, Isabel (Hg.): Mediterranean policies from above and below, Baden-Baden: Nomos, 524-548.
- Ghilès, Francis (2010): Teure Grenzen: Der Maghreb braucht mehr regionale Integration, URL: <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2010/02/12.mondeText1.artikel,a0060.idx,12> [19.03.2010].

- Glaeßner, Gert-Joachim/ Lorenz, Astrid (2005): *Europäisierung der inneren Sicherheit: eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Green Cowles, Maria (1995): *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*, in: *Journal of Common Market Studies* 33:4, 501-526.
- Harders, Cilja (2005): *Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht*, URL: http://www1.bpb.de/publikationen/EMW1CL,3,0,Europ%E4ische_Mittelmeerpolitik_aus_arabischer_Sicht.html [19.03.2010].
- Heese, Benjamin (2009): *Die Union für das Mittelmeer: zwei Schritte vor, einen zurück?* Berlin: LIT-Verl..
- Henry, Jean-Robert (2009): *Mediterranean Policies of France*, Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 17-37.
- Huke, Nikolai (2010): *Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik*, URL: http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s29_huke_2010.pdf [04.08.2010].
- Hunt, Diana (2005): *Implications of the Free Trade Agreements between the EU and the Maghrib Economies for Employment in the Latter, Given Current Trends in North African Exports: Cline's Fallacy of Composition Revisited*, in: *The Journal of North African Studies* 10:2, 201-221.
- Huysmans, Jef (2006): *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*, London [u.a.]: Routledge.
- Jessop, Bob (1990): *State theory: putting the capitalist state in its place*, Cambridge [u.a.]: Polity Press.
- Kahn, Joseph (2006): *China Courts Africa: Angling for Strategic Gains*, URL: <http://www.nytimes.com/2006/11/03/world/asia/03china.html> [15.03.2010].
- Kausch, Kristina (2009): *The European Union and Political Reform in Morocco*, in: *Mediterranean Politics* 14:2, 165-179.
- Khalatbari, Babak (2004): *Über welche Möglichkeiten der Einflussnahme verfügt die Europäische Union im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft im Nahen Osten und Nordafrika?* URL: http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=973557427&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=973557427.pdf [15.03.2010].
- Kilwing, Dorothea (2008): *Ziele und Funktionen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) gegenüber Nordafrika: Darstellung und Kritik*, Diplomarbeit, Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft.
- Knelangen, Wilhelm (2001): *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*, Opladen: Leske und Budrich, 382.
- Larramendi, Miguel Hernando de (2009): *The Mediterranean Policy of Spain*, in: Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 38-62.
- Manners, Ian (2002): *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* in: *JCMS* 40:2, 235-258.
- Manners, Ian (2008a): *The normative ethics of the European Union*, in: *International Affairs* 84:1, 45-60.
- Mansar, Adnen (2009): *Tunisia and the Association Agreement with the EU: Expectations of Tunisian Civil Society*, in: Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 288-302.
- Marischka, Christoph (2007): *FRONTEX*, in: *IMI-Magazin*, 3-10.
- Meynier, Roger (2008): *Tunisie: dans le bassin de minier de Gafsa*, URL: <http://www.lutte-ouvriere-journal.org/?act=artl&num=2090&id=30> [15.03.2010].
- Nonhoff, Martin (2008): *Hegemonieanalyse: Theorie, Methode und Forschungspraxis*, Keller, Reiner (Hg.): *Forschungspraxis*, Wiesbaden: VS-Verlag, 299-331.
- Österreichische Ratspräsidentschaft (1998): *Strategy paper on immigration and asylum policy*, URL: <http://www.proasyl.de/texte/europe/eu-a-o.htm> [20.04.2009].
- Papadopoulos, Dimitris/ Stephenson, Niamh/ Tsianos, Vassilis (2008): *Escape routes: control and subversion in the twenty-first century*, London [u.a.]: Pluto Pr..
- Pardo, Sharon/ Zemer, Lior (2005): *Towards a New Euro-Mediterranean Neighbourhood Space*, in: *European Foreign Affairs Review* 10, 39-77.

- Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien: Die Interessen der EU-Institutionen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pham, Peter (2008): Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: An Evolving Challenge in the War on Terror Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: An Evolving Challenge in the War on Terror, URL: <http://worlddefensereview.com/pham050808.shtml> [15.03.2010].
- Powell, Brieg Tomos (2009a): A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia, in: *Democratization* 16:1, 193-214.
- Powell, Brieg Thomas (2009b): The stability syndrome: US and EU democracy promotion in Tunisia, in: *The Journal of North African Studies* 14:1, 57-73.
- Sarto, Raffaella A. Del/ Schumacher, Tobias (2005): From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean, in: *European Foreign Affairs Review* 10, 17-38.
- Schäfer, Isabel (2009): The EU's Mediterranean Policy: Competing Frameworks, Actors and Dynamics from Above, in: dies. (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 186-211.
- Schmid, Bernhard (2004): Tunesien: Gesellschaftliche Bewegungen im Polizeistaat, URL: http://de.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-468/_nr-230/i.html [15.03.2010].
- Schmid, Bernhard (2010): Ein Gesetz gegen den Kolonialismus: Die schwierigen Beziehungen zwischen Frankreich und Algerien, URL: <http://jungle-world.com/artikel/2010/12/40614.html> [26.03.2010].
- Schumacher, Tobias (2007): Maghreb-Staaten, Schmidt, Siegmund, Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag, 521-531.
- Streb, Sebastian (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik: externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität, Marburg: FEI.
- Testas, Abdelaziz (2002): Maghrib-EU Integration and the World Economy: Quantitative Estimates of the Trade Diversion Effects, in: *The Journal of North African Studies* 7:2, 43-56.
- Testas, Abdelaziz (2003): Foreign Direct Investment, Capital Accumulation and Economic Growth in the Maghrib: Empirical Findings and Implications for Regional Integration and Political Stability, in: *The Journal of North African Studies* 8:2, 75-91.
- Vuori, Juha A. (2008): Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders, in: *European Journal of International Relations* 14:1, 65-99.
- Weil, Simone (1960): *Ecrits historiques et politiques*, Paris: Gallimard.
- Welch, David (2007): Update on North Africa, URL: <http://www.internationalrelations.house.gov/110/wel060607.htm> [15.03.2010].
- Zerhouni, Saloua (2009): Morocco's Mediterranean Policy: Actors and Strategies, Schäfer, Isabel (Hg.): *Mediterranean policies from above and below*, Baden-Baden: Nomos, 303-317.
- Ziltener, Patrick (1999): *Strukturwandel der europäischen Integration: die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Patrick Eser

Die EU und die transatlantische Neudefinition des Terrorismusbegriffs. Diskursverschiebungen und Konsequenzen am Beispiel des Verbots der baskischen Partei Batasuna

Die von dem islamistischen Terrornetzwerk Al-Qaida vollzogenen Anschläge auf das World-Trade-Center in New York City und das Pentagon bei Washington D.C. vom 11. September 2001 (im Folgenden: 9/11) begründen eine historische Zäsur, die eine Verschiebung und Transformation zahlreicher Politikfelder und deutlich spürbare politische Konsequenzen nach sich gezogen hat. Im Rahmen der sicherheitspolitischen Reaktionen auf die Anschläge haben sich auf globaler Ebene neue juristische Konzeptionen der Terrorismusbekämpfung herausgebildet, die eine grundlegende Neudefinition von Terrorismus und von Konzepten der „inneren Sicherheit“ umfassen. Die Annahmen hinsichtlich der Risikowahrnehmung, die Definitionen des Terrorismus selbst und die Konzipierung der Präventionsinstrumente haben sich in einem neuartigen Sicherheitsdiskurs grundlegend verschoben. So hat die Bush-Administration in der unmittelbaren Reaktion auf 9/11 den „war on terrorism“ angekündigt und unter diesem politischen Schlagwort ein breites Dispositiv an juristischen, politischen und militärischen Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus entworfen. Neben der militärisch-außenpolitischen Dimension ist eine bedeutende Diskursverlagerung auch hinsichtlich der Umstrukturierung von Konzepten der Inneren Sicherheit festzustellen. Diese Veränderungen beschränken sich keineswegs auf die USA. In der Gesamtheit der westlichen Metropolen gab es entsprechende Reaktionen, die mit der Öffnung des Diskurses der Terrorismusbekämpfung einher gingen.

Neben der Popularität des Antiterrorismus haben sich seit 9/11 auch die transatlantischen Beziehungen europäischer Nationalstaaten und der EU zu den USA gewandelt. Zwischen der anfänglichen Einstimmigkeit der Solidaritätsbekundungen und den unterschiedlichen Reaktionen hinsichtlich der militärischen Interventionen im Irak-Krieg sind schon bald die außen- und sicherheitspolitischen Differenzen innerhalb der EU deutlich geworden. Jenseits dieser strategischen Divergenzen in der militärischen Strategie und Außenpolitik ist das Wiederaufleben der transatlantischen Zusammenarbeit in Sicherheits- und Innenpolitik zu beobachten. Ausgehend von der Neubestimmung der Terrorismusdefinition wird die Koordinierung und Vertiefung der Zusammenarbeit der westli-

chen Mächte im Rahmen der „Anti-Terrorpolitik“ anvisiert. Im Zentrum des koordinierten Vorgehens steht dabei die Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“. Die Reformulierung des Terrorismusbegriffs und der Anti-Terrorpolitik hat sich auf der Ebene der transatlantischen Kooperation, aber auch im Rahmen der Koordination einzelner EU-Staaten mit den USA ereignet.

Im folgenden Kapitel soll nachgezeichnet werden, wie es nach 9/11 zu einer „transatlantischen Neudefinition“ des Antiterrorismus-Dispositivs gekommen ist. Die Herausbildung dieses Dispositivs ist ein besonderes Kapitel in der Geschichte der Außenbeziehungen zwischen der EU und den USA, in deren Kontext auch die Ausgestaltung der institutionellen Struktur der EU und gewisser Legitimationsstrategien im neu entstehenden europäischen Diskurs der Terrorismusbekämpfung zu verorten ist. Unter „Dispositiv“ soll im Anschluß an die historischen Diskursanalysen von Michael Foucault die Gesamtheit der diskursiven wie nichtdiskursiven Praktiken verstanden werden¹, die sowohl die institutionelle Materialität (Staatsapparatur, zivilgesellschaftliche Institutionen), Techniken und Praktiken wie auch diskursive Phänomene wie z.B. die programmatischen Leitbilder, Rechtfertigungsstrategien und weitere Sinnproduktionen umfassen. Die Effekte des Antiterrordiskurses (Anti-Terrorgesetze, EU-Terrorliste z.B.), die institutionellen Grundlagen und Entwicklungen (institutionelles Handeln und Kooperationen z.B.) wie auch die Rechtfertigungsstrategien und Programme („War on Terrorism“; „Feinde der Freiheit“) der Terrorismusbekämpfung sollen in der Analyse des Antiterrorismus-Dispositivs zusammengefasst werden.

Am Beispiel der Verbots der baskischen, linksnationalistischen Partei *Batasuna* – eine Maßnahme, deren Realisierung durch die spanische Regierung immer wieder gescheitert ist, die jedoch nach 9/11 neue Aussicht auf erfolgreiche Umsetzung hatte – soll nachgezeichnet werden, wie sich die neue Politik der Terrorismusbekämpfung auf den unterschiedlichen strategischen Ebenen (transnationale, europäische, Nationalstaat) nach dem 9/11 entwickelt hat und welche Ausmaße diese annehmen kann. Primärer Untersuchungsgegenstand ist somit das Verhältnis zwischen der Herausarbeitung und Etablierung des transnationalen Antiterror-Dispositivs und der national-spezifischen Terrorismusbekämpfung des spanischen Staates hinsichtlich der linksnationalistischen Befreiungsbewegung.

¹ Dispositiv ist „ein heterogenes Ensemble, das Diskurse, Institutionen, architektonische Einrichtungen, reglementierenden Entscheidungen, Gesetzes, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische und philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wie Ungesagtes umfasst. Soweit die Elemente des Dispositivs. Das Dispositiv ist das Netz, das zwischen diesen Elementen geknüpft ist“ (Foucault 1978, S. 119 f.).

Batasuna, die Partei der linken baskischen Unabhängigkeitsbewegung – des MLNV² – hat sich seit ihrem Bestehen niemals öffentlich von der Gewaltkampagne der baskischen Guerillagruppe ETA (Euskadi Ta Askatasuna; Baskenland und Freiheit) distanziert. Die Weigerung, öffentlich terroristische Aktivitäten zu kritisieren, wurde im Rahmen der Novellierung des spanischen Parteiengesetzes durch die Aznar-Regierung (2002) in den Rang eines Strafdelikts erhoben. Das novellierte Gesetz ermöglichte somit das Verbotsverfahren gegen *Batasuna*, das ein Jahr nach der Novellierung dann auch eingeleitet worden ist und das 2009 auf EU-Ebene von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt worden ist (*Batasuna* hatte dort 2004 Klage gegen das Gesetz eingereicht). Seit dem offiziellen Verbot von *Batasuna* wurden in den letzten Jahren mehrere linksnationalistische Wahllisten mit der Begründung verboten, eine Tarnliste von *Batasuna* darzustellen.

Auf der Grundlage dieses Fallbeispiels sollen Merkmale des transatlantischen Antiterror-Konsenses herausgearbeitet werden – unter Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Spanien und den USA, zwischen den USA und Europa wie auch den spanisch-europäischen Beziehungen. Es soll nachgezeichnet und analysiert werden, wie sich im Zuge der transatlantischen Neudefinition des Terrorismusbegriffs und der Neuerfindung des entsprechenden sicherheitspolitischen Arsenal das politische Klima dergestalt verändert hat, dass die vom konservativen *Partido Popular* (PP) regierte spanische Regierung im Jahr 2002 das Parteienverbot vorantreiben konnte. Ausgehend von der Annahme, dass es der günstige Zeitpunkt der breiten Disqualifikation all dessen, was sich mit Terrorismus assoziieren lässt, war, der die spanische Illegalisierungspolitik beflügelt hat, soll nicht zuletzt eine Einschätzung der politischen Konsequenzen und möglichen Effekte der Etablierung des transatlantischen Antiterror-Dispositivs ermöglicht werden.

Die internationale Kontextualisierung des *Batasuna*-Verbots soll die strategische Dreiecksbeziehung zwischen dem spanischen Staat, der EU und den USA zu beleuchten verhelfen. Da Spanien versucht hat, auf die transatlantische Neudefinitionsbemühungen einen aktiven Einfluss auszuüben,

² Der Einfachheit halber werden die drei politischen Formationen *Herri Batasuna* (HB), *Euskal Herritarrok* (EH) und *Batasuna* als Synonyma verwendet, die für die politische Organisation des baskischen Linksnationalismus stehen. HB wurde 1978 gegründet, ging 1998 ff. in der Wahlplattform EH auf und gründete sich 2001 unter dem Namen *Batasuna* neu. Diese bestand bis zur Illegalisierung im Jahre 2003 offiziell fort. Als Bezeichnung für die Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen und politischen Organisationen des baskischen Linksnationalismus, der auf einen unabhängigen und sozialistischen Staat für die Basken abzielt hat sich das Akronym MLNV (*Movimiento de Liberación Nacional Vasco*; Nationale Befreiungsbewegung des Baskenlandes) eingebürgert. Das Parteienverbot aus 2003 richtete sich auch rückwirkend auf die Vorgängerformationen von *Batasuna*, auf HB und auf EH.

werden die EU, die USA und auch Spanien als die primären politischen Akteure des neu entstehenden Diskurses der Terrorismusbekämpfung behandelt. Die Rekonstruktion der transatlantischen Neudefinition des Terrorismusbegriffs in den EU-Außenbeziehungen (unter der besonderen Berücksichtigung Spaniens) fußt auf der Annahme, dass die Flexibilität staatlicher Arenen, Institutionalisierungsformen und Praktiken vor dem Hintergrund der Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse im transnationalen Raum (vgl. Bieling 2006: 233 ff.) zu analysieren ist. Es sollen die transnationalen institutionellen Verdichtungen der Sicherheitspolitik in den Blick genommen werden, wobei die zugrunde liegenden diskursiven Strukturen wie auch deren realitätsstrukturierende Wirkungen in die Analyse miteinbezogen werden. Die sicherheitspolitischen Leitbilder sind nicht nur in ihrer Form zu erfassen, sondern aus einer Perspektive zu beleuchten, in der die Triebkräfte ihrer Entstehung und die Momente des Wandels in den Blick genommen werden können – besonders zu berücksichtigen wären hierbei die spezifischen sicherheitspolitischen Interessen und Strategien in der Herausbildung der Anti-Terrorpolitik. Im Vordergrund soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch vielmehr die Erfindung und Etablierung des neuen Antiterror-Dispositivs und der entsprechenden staatlichen Apparaturen stehen, zugeschnitten auf das baskische Fallbeispiel. Die Fokussierung auf die staatliche Politik der Terrorismusbekämpfung, die Staatsapparate und die rechtfertigenden Ideologien rechtfertigt das Ausblenden der Fragestellung, ob und wenn ja welche Rolle die „neue Schicht transnationaler Experten und Führungskräfte“ in der Herausbildung des transatlantischen Antiterror-Dispositivs zukommt. Die soziologische Unterfütterung der Analyse des transnationalen Dispositivs, die die These von der „starke Zunahme transnationaler Netzwerke von Regierungsbeamten“ (vgl. Sassen 2008: 476) zu integrieren hätte, bleibt im Rahmen dieser Arbeit ebenso ausgeblendet wie die staatstheoretische Fragestellung nach der „Entnationalisierung staatlicher Agenden“ (Sassen 2008: 369 ff.) im globalen Zeitalter.

Letztlich soll die Analyse vor dem Hintergrund der Frage vorgenommen werden, ob das politische Projekt der transnationalen Antiterrorpolitik eng verbunden ist mit aktuellen Tendenzen in der Ordnungs- und Sicherheitspolitik, die darauf abzielen, die sozialen Widersprüche und Ungleichheitstendenzen der postfordistischen Vergesellschaftung zunehmend auch autoritär zu regulieren. Es wird die Frage zu thematisieren sein, ob sich durch die Etablierung neuer präventiver Sicherheitsstandards und innenpolitischer Leitbilder im Schatten der Rhetorik des Antiterrorismuskampfes eine neue politische Regulationsweise herausbildet, in der starke Eingriffe in demokratische Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien zur Norm werden. Ist im Zuge der Herausbildung des transatlantischen Anti-Terror-Dispositivs eine Entwicklung hin zum „autoritären Kapitalismus“ (Deppe et al.

2008) oder zum „postfordistischen Präventionsstaat“ (Buckel / Kannankulam 2002) zu beobachten? Lassen sich derartige Tendenzen auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der EU-Institutionen nachweisen? Sind dadurch essenzielle Verschiebungen im Gefüge des europäischen Regierens zu beobachten? Kann in der EU nicht mehr nur ein Akteur gesehen werden, der maßgeblich wirtschaftspolitische Leitlinien prägt (so z.B. die neue Lissabon-Strategie und den dort artikulierten Vorrang von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit), sondern der zugleich auch mittels des Antiterror-Dispositivs wirkungsvolle innenpolitische Maßnahmen der „Gefahrenabwehr“ zur Verfügung stellt, die mittels eines „weiten Terrorismusbegriffs“ auch dazu dienen können, auf nationalstaatlicher Ebene politisch unliebsame Akteure zu verbieten?

Die Rekonstruktion der „transatlantischen Neudefinition“ des Antiterrorismus geht zunächst von der Skizze der unmittelbaren Reaktionen auf 9/11 aus (2.). Nach einer Darstellung der Spezifik des spanischen Terrorismusproblems und des entsprechenden Sicherheits-Dispositivs (3.) soll das wechselseitige Vorantreiben der neuen Sicherheits- und Antiterror-Politik nach 9/11 dargestellt werden – unter besonderer Berücksichtigung der spanisch-US-amerikanischen Beziehungen (4.) sowie des europäischen Sicherheitsdiskurses (5.). In einem abschließenden Abschnitt soll die Frage diskutiert werden, ob dem Batasuna-Verbot ein Symptomwert beizumessen ist, das Einschätzungen über das Ausmaß des europäischen Antiterror-Dispositivs zulässt (6.).

1. Die ersten Reaktionen auf 9/11 und die Voraussetzungen des transnationalen Anti-Terror-Dispositivs

1.1. Die Reaktion der EU

Die erste Reaktion auf die Anschläge vom 11. September auf europäischer Ebene stellte die Zusammenkunft der EU-Außenminister dar. Dort wurde die geteilte Einschätzung erarbeitet, dass sich der Angriff „nicht nur gegen die Vereinigten Staaten, sondern gegen die Menschheit an sich und die Werte und Freiheiten, die wir alle teilen“ (Rat der EU vom 12.9.2001) gerichtet habe. Neben der Erklärung der uneingeschränkten Solidarität mit den USA wird zudem das Erfordernis einer Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft unterstrichen. Neben der symbolischen Demonstration von Geschlossenheit und Solidarität wurde schon bald die Forderung nach internen Reformen der EU laut. Es wurde nämlich deutlich, „dass die EU zwar auf eine Reihe von generellen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten und Strukturen zurückgreifen konnte, nicht aber auf einen hinreichenden,

spezifisch auf die Bekämpfung des Terrorismus ausgerichteten rechtlichen Besitzstand“ (Monar 2004: 150). So wurde zunächst die Gewährleistung der schnellstmöglichen Einsatzbereitschaft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie das Projekt der Herstellung eines gemeinsamen Rechtsraums („Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“; RSFR), von dem im Vertrag von Amsterdam das erste Mal die Rede gewesen ist, angestrebt.

Auf einer außerordentlichen Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 20. September wurden erste Maßnahmen beschlossen. Im Zentrum standen der Ausbau des RSFR und die effektive Kooperation mit den USA im Bereich innere Sicherheit. Neben diesem Gestaltungswillen nach innen und Kooperationswillen gegenüber den USA kam es jedoch schon bald zu einem „Wettlauf der Europäer“ in nationalen Solidaritätsbekundungen gegenüber den USA, in dessen Verlauf zunehmend der Eindruck einer „europäischen Kakophonie“ (vgl. Kleine 2004: 37) entstand. Divergierende außenpolitische Strategien der europäischen Mitgliedsstaaten traten zu Tage, die dann im Verhalten hinsichtlich der (sich abzeichnenden) militärischen Offensive der USA (Afghanistan, Irak) ihren Höhepunkt erfahren haben.³

Am 21. September verabschiedete der Europäische Rat dann einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, der nochmals die Solidarität mit den USA unterstrich und eine europapolitische Reaktion auf die Herausforderung des Terrorismus vorsah. Der Aktionsplan sah die Notwendigkeit einer nach innen gerichteten Antiterrorpolitik wie auch die fortgesetzte Arbeit an dem RSFR vor. Der Wille zu einer gemeinsamen Politik der inneren Sicherheit kam in der Geschichte der Europäischen Integration erst spät auf die Agenda, da auf diesem recht sensiblen Politikfeld starke Souveränitätsvorbehalte seitens der Mitgliedsstaaten einer Gemeinschaftsperspektive im Weg gestanden hatten. Die Epoche der rein außervertraglichen und informellen Kooperation der europäischen Mitgliedsstaaten wurde mit dem Vertrag von Amsterdam beendet, in dem die Konstruktion und Vertiefung der EU als RSFR eines der zentralen Integrationsziele dargestellt worden ist. Den Bürgern solle nun „in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit“ geboten werden, indem die Union „ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt“ (Artikel 29 EUV).

³ Die Dissonanzen und unterschiedliche Strategien bezüglich des militärischen Vorgehens in den transatlantischen Beziehungen werden im Folgenden keine weitere Rolle spielen wie auch die Entwicklung der außen- und sicherheitspolitischen Implikationen und die Maßnahmen im Rahmen der GASP ausgeblendet werden.

Wenige Tage nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurden auf dem Gipfel in Tampere (1999) Maßnahmen im Zusammenhang mit dem RFSR konkretisiert: die schrittweise Abschaffung der komplizierten Auslieferungsverfahren und der Aufbau einer europaweiten juristischen Behörde, Eurojust. Es kam somit innerhalb kurzer Zeit zu beachtlichen Fortschritten auf dem Feld der juristischen Zusammenarbeit. Trotz der Unvollständigkeit des Projekts lässt sich sagen, dass „zum Zeitpunkt des 11. Septembers bereits rechtliche und strukturelle Handlungsmöglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen worden □ waren; PE□, die allerdings die Terrorismusbekämpfung nicht zentral behandelten“ (Kleine 2004: 72f.).

Neben der zäh verlaufenden Entwicklung gemeinschaftlicher sicherheitspolitischer Instrumentarien waren es die Arbeiten an der Implementierung eines gemeinschaftlichen Antiterror-Dispositives, die durch die Dynamik des europäischen Sicherheitsdiskurses nach 9/11 wiederbelebt bzw. neu losgetreten worden sind. Die nun hauptsächlich diskutierten Maßnahmen waren der Europäische Haftbefehl sowie die Einführung einer gemeinsamen Definition von Terrorismus und terroristischen Strafbeständen (mit dazugehörigen Mindeststrafen und der Einfrierung der Vermögenswerte verdächtiger Personen und Organisationen).

Zwar hatte schon vor 11/9 weitgehende Einigkeit darüber bestanden, dass es sich beim „internationalen Terrorismus“ um eine Herausforderung handle, die nicht mehr allein auf nationalstaatlicher Ebene bekämpft werden könne, so z.B. auf einer informellen Ratstagung in La Gomera am 14. Oktober 1995. Die dort verabschiedete „Erklärung von Gomera“ erwähnt die Notwendigkeit, im Bereich der polizeilichen und justiziellen Maßnahmen zusammenzuarbeiten. Trotz dieser geteilten Einschätzung wurde die Entwicklung einer gemeinsamen Anti-Terrorpolitik jedoch dadurch gehemmt, dass kein solider, politischer Grundkonsens hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung in der EU bestand (vgl. Monar 2004: 146f.). Der politische Handlungswillen wurde auch dadurch geschwächt, dass unter den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Erfahrungen mit Terrorismus und entsprechend erheblich abweichende Wahrnehmungsweisen vorherrschten. Mitgliedsstaaten, in denen der Terrorismus als ständige Bedrohung erscheint (z.B. England und Spanien) stehen solche gegenüber, die historisch keine eigene Terrorismusproblematik hatten und entsprechend auch keine eigene Terrorismusgesetzgebung. Die unterschiedlichen nationalen Kapazitäten und gesetzlichen Standards erschwerten die Entwicklung gemeinsamer Prioritäten und Aktionsprogramme wie auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten darüber hinaus noch durch politische Positionsunterschiede belastet wurde. Die Streitigkeiten zwischen Belgien und Spanien in den 90er Jahren wegen der Nicht-Auslieferung mutmaßlicher ETA-Terroristen durch Belgien zeugen hiervon eben-

so wie die unterschiedliche Beurteilung des palästinensischen Terrorismus. Ein weiteres Beispiel für eine weit reichende aber nicht mehrheitlich geteilte Terrorismusdefinition ist die Einschätzung der Berlusconi-Regierung, die schon die Unruhen während des G8-Gipfels in Genua unter „Terrorismus“ zu fassen versucht hat.

Nach den Anschlägen des 9/11 und im Kontext des sich nun dynamisierenden Sicherheitsdiskurses haben sich doch grundlegende Annahmen und Wahrnehmungen bzgl. des „internationalen Terrorismus“ dahin gehend verschoben, dass eine neue Ausgangssituation für eine gemeinschaftliche europäische Sicherheits- und Antiterrorpolitik gegeben war. Die einzelnen Schritte in der Ausgestaltung der EU-Sicherheitspolitik, die weiter unten noch genauer zu thematisieren sein wird (5.), sind nicht zuletzt auch in enger Kooperation und Absprache mit den USA geplant und durchgeführt worden.

1.2. Konvergenz in der Sicherheitspolitik und die transatlantische Definition des

Terrorismus

Die Außenbeziehungen der EU zu den USA sind mit 9/11 in eine neue Epoche getreten. An deren Beginn stand die schon erwähnte uneingeschränkte Solidaritätserklärung europäischer Einzelstaaten wie auch diejenige der EU als solcher. Die gesamteuropäischen Solidaritätsbekundungen und Zielsetzungen europäischer Politik wurden von Seiten der USA sehr begrüßt. Am 20. September trafen sich der amerikanische Außenminister Colin Powell und die EU-Troika, bestehend aus dem Ratspräsidenten Louis Michel, dem Außenkommissar Chris Patten und dem Hohen Vertreter der GASP, Javier Solana. Es wurde wechselseitig die Notwendigkeit einer globalen Koalition gegen den Terrorismus bekräftigt und die Zusammenarbeit vor allem im Bereich der inneren Sicherheit beschlossen. Powell kommentierte die ersten Gespräche wie folgt:

„The European Union's principled response to the September 11th attacks and to our call for a worldwide effort against terrorism is just the latest demonstration of the fact that a strong united Europe is good, indeed essential for the United States, for Europe and for the world“ (zit.n. Kleine 2004: 37).

Da die EU als eigenständiger Akteur aus unterschiedlichen Gründen⁴ nicht bereit war, eine militärische Reaktion auf 9/11 einzuleiten oder mitzutragen, war es um so notwendiger, die Solidarität mit dem wichtigsten politischen und sicherheitspolitischen Partner auf der Ebene der Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung zu zeigen. Den USA „gehaltvolle Solidarität durch Maßnahmen im Innen- und Justizbereich zu demonstrieren“, war umso wichtiger, „handelte es sich hier doch auch in gewissem Sinne um eine neuartige Herausforderung für die transatlantische Sicherheitspartnerschaft“ (Monar 2004: 157). Die Vertiefung der transnationalen Zusammenarbeit in Sachen Sicherheitspolitik war zuvor eher von europäischer denn von amerikanischer Seite aus erschwert worden. Die Zurückhaltung der europäischen Staaten lag in den abweichenden Datenschutzregelungen, politischen Praktiken und dem Strafrechtssystem begründet. Der 20. September steht insofern für eine Wende in der transatlantischen Sicherheitspolitik, da Maßnahmen zur Intensivierung der Kooperation mit den USA beschlossen wurden, die gemeinsame Bedrohungsanalysen, intensive Konsultationen und den Zugang von US-Vertretern zu EU-Gremien wie auch Interpol-Daten beinhalten. Am 27.9. kommt es in Washington zu einem Treffen der europäischen Troika, auf dem der Aktionsplan des Europäischen Rates vorgestellt wurde und der belgische Ratspräsident Guy Verhofstadt sich mit der Bitte an George W. Bush richtet, eine Liste von Maßnahmen, die die EU zur Bekämpfung des Terrorismus ausführen könnte, zu übermitteln (vgl. Kleine 2004: 46).

Die Grundlage für die innenpolitische Zusammenarbeit war bereits 1995 durch die Neue Transatlantische Agenda (NTA) geschaffen worden, in deren Rahmen das Ziel des gemeinsamen koordinierten Handelns in unterschiedlichen Feldern (Verdichtung wirtschaftlicher Beziehungen, Reaktion auf globale Herausforderungen etc.) vereinbart wurde. Auch wenn dort schon der Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus als prioritäres Feld der Zusammenarbeit festgehalten wurde, hatte sich die Umsetzung der Kooperation als sehr schleppend herausgestellt (vgl. Kleine 2004: 73). Der Bereich der transatlantischen Zusammenarbeit blieb somit lange Zeit auf die mitgliedstaatliche Ebene oder auf multinationale Foren (z.B. G7/G8, UNO) beschränkt. Das Treffen der Minister im Rahmen der NTA vom 20.9. bestätigte die Einschätzung, dass der transatlantischen partnerschaftlichen Kooperation durch 9/11 ein neuer Impuls verliehen worden ist.

Am 16. Oktober 2001 überreichte der stellvertretende US-Botschafter der EU einen Maßnahmenkatalog, der die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Innenpolitik vorsieht sowie die diplomati-

⁴ Die Reaktion von europäischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer potentiellen militärischen Reaktion und Zusammenarbeit mit den USA interessiert im Rahmen dieser Ausführungen nicht weiter.

sche Unterstützung der EU beim Aufbau der Koalition gegen den Terror anfragt. Es kommt zu bedeutenden Neuerungen in der transatlantischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung (reguläre Zusammenarbeit von Europol mit US-Behörden, Auslieferungsabkommen mit den USA in Strafsachen, Einladung von US-Vertretern zu Terrorismus-Gremien, verstärkte Zusammenarbeit in Grenzkontrollfragen etc.).

Der am 19. Oktober in Gent zusammengekommene Europäische Rat verabschiedet eine *roadmap* und einen Maßnahmenkatalog, in dem auch Teile der US-amerikanischen Vorschläge eingegangen sind. Hierin sind 79 Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus enthalten.

Generell ist anhand der koordinierenden Gespräche, Treffen und Verhandlungen zwischen der US-Administration und EU-Gremien festzustellen, dass es zu einer neuartigen Zusammenarbeit in der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft gekommen ist. Hat sich schon bald gezeigt, dass die EU nicht bereit ist, den Vereinigten Staaten mit militärischen Mitteln beizustehen, ist jedoch zu beobachten, dass den USA eine gehaltvolle Solidarität durch Maßnahmen im Innen- und Justizbereich erwiesen wurde.

Im Endeffekt konnte trotz unvermeidlicher Positionsunterschiede mit unterschiedlichen politischen Prioritäten und Rechtssystemen auf kurze Frist ein Aktionsplan entworfen und umgesetzt werden, der ehrgeizige Gesetzesvorhaben (Europäischer Haftbefehl) wie auch eine gemeinsame Terrorismusdefinition umfasst. Das Vorantreiben dieser Maßnahmen lief parallel zum Ausbau der Zusammenarbeit mit den USA, die hauptsächlich in Maßnahmen gegen die finanziellen Voraussetzungen des Terrorismus und der Unterstützung der internationalen Koalition gegen den Terrorismus bestand.

Die transnationale Konsultation und die Koordinierung haben katalysierende Wirkung auf die Entwicklung des europäischen Antiterrordispositivs gehabt, das sich dann konkret in der gemeinsamen Definition des Terrorismus und terroristischer Akte wie auch in der der justiziellen Errungenschaft des Europäischen Haftbefehls manifestiert. Es ist die Etablierung des europäischen Antiterror-Dispositivs zu beobachten, was sich zunächst darin äußert, dass sich die Handlungsfähigkeit in der Terrorismusbekämpfung verstärkt und diese als neues europapolitisches Betätigungsfeld institutionalisiert wird.

1.3. Die erste Reaktion Spaniens und die Einflussnahme auf die transatlantische und europäische Neudefinition des Terrorismusbegriffs

Spanien hat bei den Reaktionen der EU-Mitgliedsstaaten auf 9/11 eine besondere Rolle gespielt. Der spanische Regierungschef Aznar ist schon früh dadurch aufgefallen, dass er die analoge Betroffenheit der USA und von Spanien betont hat. Beide Staaten seien von dem Phänomen des Terrorismus besonders betroffen. Es zeigte sich, dass Aznar auf der Grundlage der guten Beziehungen zu den USA Einfluss nehmen wollte auf den sich nun öffnenden Sicherheitsdiskurs und die sich abzeichnende internationale Antiterrorstrategie. Es war die spanische Strategie, sich frühzeitig und geschlossen auf die Seite der USA in dem proklamierten „war on terrorism“ zu stellen. So erklärte der spanische Verteidigungsminister Frederico Trillo schon kurz nach der Ausrufung des Bündnisses durch den NATO-Rat, dass Spanien ohne jegliche Bedenken und als aktives NATO-Mitglied handeln werde, „because we have suffered from terrorism more than anybody“ (zit.n. Kleine 2004: 94). Vor den Augen der internationalen Öffentlichkeit versuchte Aznar sich mit der bewussten Gleichsetzung und Subsumtion von ETA, Hamas und Al Quaida unter das Phänomen des „internationalen Terrorismus“ als politische Kompetenz im Kampf gegen den Terrorismus auf internationalem Niveau zu profilieren.

Die ohnehin schon guten außenpolitischen Beziehungen zu den USA konnte der spanische Staat unter der Aznar-Regierung seit 1996 noch vertiefen und ausbauen. Mit dem Regierungswechsel 1996 (der konservative PP löste die langjährig regierende sozialistische Partei ab) rückte Spanien als traditioneller Verbündeter des sozialistischen Kuba von seiner bisherigen Linie ab, was den herzlichen Empfang Aznars bei seinem ersten Besuch im Weißen Haus erklärt. Die Verbesserung der Beziehungen zu den USA stellt das zentrale neue Charakteristikum der Außenpolitik der neuen spanischen Regierung dar. Neben der deutlichen Distanzierung von Kuba stellte die Unterstützung der US-Politik gegen den Irak im Herbst 1997 einen weiteren ersten Hinweis auf die sich später dann vertiefende transatlantische Partnerschaft der beiden Staaten dar (vgl. Niehus/Freisinger 2004: 98).

Das gute Verhältnis zwischen Spanien und den USA wurde in der zweiten Regierungsperiode Aznars (2000 ff.) und im Rahmen der freundschaftlichen Beziehungen, die Aznar zu George Bush jr. pflegte, weiter vertieft. Die guten Beziehungen haben sich in der offen dargestellten, meist bedingungslosen Unterstützung der USA durch Spanien ausgedrückt, was vor allem auch nach 9/11 deutlich geworden ist. Die Unterstützung bezog sich sowohl auf das amerikanische Raketenabwehrsys-

tem wie auch auf die Erweiterung der US-Marinebasis in Spanien (Rota) und drückte sich zudem in der bedenkenlosen Annäherung an die Positionen der USA im Rahmen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ aus. Dies zeigte sich nicht zuletzt auf dem Azoren-Gipfel 2003, auf dem sich die Kriegsbefürworter Aznar, Blair und Bush trafen, um letzte diplomatische Versuche vor der militärischen Intervention gegen den Irak zu besprechen.

Die Übernahme der manichäischen Interpretation der Weltpolitik entlang der beiden Pole „Demokratie/Freiheit“ vs. „Achse des Bösen/Extremismus“ nach 9/11 ist Ausdruck der ideologischen Annäherung der spanischen an die US-amerikanische Regierung (vgl. Balfour/Quiroga 2007: 177 ff.). Aznar übernimmt die Legitimationsstrategien des US-amerikanischen Neokonservatismus für die außenpolitische und militärische Intervention im Nahen Osten. Er sieht in ihnen eine zivilisatorische Funktion, die den vom „Islamofaschismus“ dominierten Nahen Osten zu demokratisieren und „liberale Systeme □ zu □ implantieren“ versucht.⁵

Selbstverständlich war die enge Anlehnung an die USA und die Übernahme der US-amerikanischen außenpolitischen Strategien und Begründungen nicht ohne Eigeninteresse. Aznar erhoffte sich von der offen demonstrierten Großzügigkeit den USA gegenüber selbst eine internationale Unterstützung Spaniens durch die USA, und zwar in der Auseinandersetzung mit dem baskischen Terrorismus auf dem spanischen Territorium. Der von der Aznar-Regierung diskursiv hergestellte Zusammenhang zwischen dem eigenen Terrorismusproblem und der neuen sicherheitspolitischen Herausforderung durch den internationalen Terrorismus führt implizit die Hoffnung auf internationale Hilfe für das spanienspezifische Terrorismusproblem mit sich. Ein Kalkül, das Aznar Bush offen beim Besuch im Weißen Haus erklärt hat:

„We have very fond memories of your visit that you made to us in Spain last June. And we recall your commitment and your words of support to Spain's fight against terrorism. And, several months later, we have managed to see this solidarity, this alliance is a two-way alliance“ (zit. n. Kleiner 2004: 94).

Für die enge politische Annäherung an die USA wurde auch die zeitweise Isolierung Spaniens in der EU in Kauf genommen. Die Pflege der transatlantischen Beziehungen in der Außenpolitik hat in der „präsidentialistisch ausgerichteten Außenpolitik“ (vgl. Niehus/Friesinger 2004: 107) Aznars

⁵ Taibo (2008: 67 ff.) referiert die Positionen maßgeblicher Vordenker des us-amerikanischen Neokonservatismus, wie z.B. William Kristol, Robert Kagan wie auch deren Rezeption in Spanien durch konservative, sicherheitspolitische think tanks, z.B. des „Grupo de Estudios Estratégicos“ (GEES), und durch einzelne Intellektuelle wie z.B. Rafael Bardají.

eine derart herausragende Rolle gespielt hat, dass die europapolitische Orientierung zuweilen unter den Tisch fiel. Dennoch wurde Europa als taktische Option niemals in Frage gestellt. Innerhalb der europapolitischen Perspektive hat sich Aznar für eine dezidierte transatlantische, pro-amerikanische Ausrichtung ausgesprochen: „The only possible Europe is the Atlantic Europe (...) it is the real Europe (...) Any European idea that seeks to debilitate or break the Atlantic alliance is, among other things, a suicide“ (Aznar, zit. n. Balfour/Quiroga 2007: 183). Vor allem hinsichtlich der Herausarbeitung der transatlantischen Kooperation in der Bekämpfung des Terrorismus kommt der Aznar-Regierung eine bedeutende vermittelnde Rolle zu.

Neben der Einflussnahme auf der Ebene der transatlantischen Beziehungen hat die Aznar-Regierung nach 9/11 auch versucht, Einfluss auf die Entwicklung und konkrete Ausgestaltung des sich nun öffnenden europäischen Antiterrordiskurses zu nehmen. Hinsichtlich der Definition des „internationalen Terrorismus“ und den Möglichkeiten einer europaweiten Antiterrorstrategie hat sich Aznar auch auf der EU-Ebene schon länger um die Herstellung eines EU-weiten Rechts- und Justizraum bemüht. Vor allem die Einführung des europäischen Haftbefehls war Spanien ein wichtiges Anliegen, da Spanien in der Vergangenheit schon öfter Auslieferungsgesuche von mutmaßlichen ETA-Mitgliedern durch europäische Mitgliedstaaten ausgeschlagen bekommen hatte (s.o.).

Das Interesse Spaniens, für die Bekämpfung des baskischen Separatismus die Möglichkeit internationaler und europäischer Zusammenarbeit auszubauen, benennt der Mitarbeiter der spanischen Dependence der Konrad-Adenauer-Stiftung, Michael Däumler, präzise: „Umso wichtiger ist für Spanien die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern im Bereich der Terrorbekämpfung, welche bereits erhebliche Erfolge gezeitigt hat. Hervorzuheben ist hier die enge und erfolgreiche Abstimmung mit dem Nachbarn Frankreich im Kampf gegen ETA. Galt das französische Baskenland lange Zeit als verhältnismäßig sicherer Rückzugsort für ETA-Mitglieder, so kam es gerade in den letzten Jahren zu einer immer effektiveren Kooperation zwischen beiden Staaten, die zu zahlreichen Festnahmen von ETA-Terroristen führte“ (Däumler 2006: 7).

Nach 9/11 bestand die Strategie Aznars darin, die spezifische Ausgestaltung des spanischen Antiterrordispositivs im nun auflebenden europäischen Sicherheitsdiskurs zu verankern. Die spanische Regierung hat sich in dieser Situation als bedeutender Diskursakteur in der Neudefinition des Terrorismusbegriffs, auf der europäischen wie auch transatlantischen Ebene, hervorgetan. Als Motor für eine restriktive Antiterrorpolitik, fußend auf einem weiten Terrorismusbegriff, hat Spanien auf der EU-Ebene den Antiterrordiskurs mit vorangetrieben und das eigene national-spezifische Dispositiv der Antiterrorpolitik zu internationalisieren versucht – eine Strategie, die der spanische Autor Ma-

nuél Vázquez Montalbán kritisch bezeichnet hat als die Strategie und den Traum des PP, „ETA zu globalisieren“ (Vázquez Montalbán 2005: 136). Ziel des „antinationalistischen Kreuzzuges“ (ebd.) des PP war die Bekämpfung der Hegemonie des baskischen Nationalismus durch das Zurückdrängen des moderaten Flügels des Nationalismus (repräsentiert durch den *Partido Nacionalista Vasco* - PNV) und durch das Verbot des linken, radikalen Nationalismus, wie er durch die politische Formation von HB repräsentiert wurde.

Dieses Vorhaben lässt sich auch an der spanischen Einflussnahme auf die gemeinsame Terrorismusdefinition nachvollziehen. Die am 19. Oktober dem Europäischen Rat in Gent vorgelegte *roadmap* enthielt auch den dringlichen Aufruf, einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus zu verabschieden (vgl. Kleine 2004: 76). Hierzu war zunächst die Entwicklung einer gemeinsamen Definition des Terrorismusbegriffs notwendig, was sich zunächst recht kompliziert darstellte, da lediglich sechs Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal und Spanien) eine eigene nationale Antiterror-Gesetzgebung hatten und in den restlichen Mitgliedsstaaten terroristische Akte als normale strafrechtliche Delikte behandelt wurden. Der von der Kommission am 20. September vorgelegte Vorschlag für einen Rahmenbeschluss sah eine gemeinsame Definition des Terrorismusbegriffs sowie die Angleichung der mitgliedstaatlichen Strafrechtskataloge vor. Die belgische Ratspräsidentschaft hatte hierbei gefordert, bis spätestens Anfang Dezember eine dahingehende Einigung zu treffen. Bei den Verhandlungen stellten Schweden/Finnland und Spanien die beiden entgegengesetzten Pole dar. Während skandinavische Delegationen eine zu breite Terrorismusdefinition befürchteten, die auch Proteste von Globalisierungsgegnern umfassen könnte und dem Projekt der schnellen Aushandlung der Definition sehr skeptisch gegenüberstanden, insistierte die spanische Delegation auf einer solchen breiten Definition, die sich weitgehend mit der eigenen Definition des spanischen Rechts deckte. Aznar betonte zudem die Forderung nach einer schnellen Verabschiedung des Rahmenbeschlusses und einer breiten Definition in einer Rede vom 19. Oktober (vgl. Kleine 2004: 77).

Den Bedenken der skandinavischen Länder konnte zunächst Rechnung getragen werden, die in der Diskussion recht breit gefasste Terrorismusdefinition wurde präzisiert und die Einschränkung von Grundrechten wie z.B. des Rechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu gründen, sowie des Streikrechts, ausgeschlossen. Am 6./7. Dezember wurde eine Einigung auf den Rahmenbeschluss erzielt, in der Straftaten als terroristisch bestimmt wurden,

„wenn sie mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“ (Bulletin Quotidien Europe vom 7.12.2001; zit. n. Kleine 2004: 77).

Der EU-Rahmenbeschluss⁶, der auch die Implementierung des Europäischen Haftbefehls vorsieht, ist aufgrund von nationalen Parlamentsvorbehalten erst am 13. Juni 2002 in Kraft getreten. Dadurch konnte ein von Spanien langjährig verfolgtes Ziel umgesetzt werden, da nun Straftäter einfacher und schneller ausgeliefert werden können und das um Auslieferung ersuchte Land nicht mehr die juristische Prüfung der Tatbestände vornehmen muss.⁷

Die Verhandlungen über die Maßnahme des Einfrierens der Vermögenswerte von Terroristen ist ein weiteres Feld gewesen, auf dem die spanische Regierung versucht hat, das baskische Terrorismusproblem auf die Agenda zu setzen. Nach den Anschlägen vom 9/11 war es ein prioritäres Ziel im Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus, die Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete eine entsprechende Resolution, die 27 Personen und Organisationen betraf, wobei deren Anwendung auch auf weitere des Terrorismus verdächtige juristische oder natürliche Personen gefordert wurde. Die entsprechende UN-Resolution sollte schnell umgesetzt werden, wobei noch unklar war, ob die Liste allein internationale Terrorgruppen enthalten solle oder zusätzlich auch nationale Terrorgruppen⁸.

Es war in dieser Frage wiederum die spanische Regierung, die die schnelle Umsetzung der UN-Resolution forderte und auf einen gemeinsamen europäischen Standpunkt sowie die Ergänzung der Liste um nationale terroristische Vereinigungen drängte. Aznar machte am Rande des Treffens des Europäischen Rats darauf aufmerksam, dass entsprechend des Rahmenbeschlusssentwurfes auch solche Organisationen in die Liste aufgenommen werden sollten, die den ideologischen Hintergrund terroristischer Aktivitäten bilden (vgl. Aznar; zit. n. Kleine 2004: 87). So solle nicht nur die ETA,

⁶ EU-Ratserklärung zur Terrorismusbekämpfung vom 13.6.2002;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:DE:HTML>)

⁷ Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein EU-Mitgliedsland erfolgreich gegen ein spanisches Auslieferungsgesuch wehren kann, wie es in der Vergangenheit teilweise schon gekommen ist; vgl. den oben schon erwähnten Konflikt zwischen Belgien und Spanien.

⁸ Zur UNO-Resolution 1373 des Sicherheitsrates und der EU: vgl. Bengoetxea 2008: 41.

sondern auch die baskische Partei *Herri Batasuna* (HB), der „politische Arm“ der ETA, in die Liste aufgenommen werden. Diese Forderung stieß bei anderen Mitgliedstaaten (zunächst) auf Ablehnung, da HB zu dieser Zeit eine legale politische Partei war (vgl. Euobserver; 30.11.2001). Es wurde stark bezweifelt, ob es die Aufgabe der EU sei, eine Partei zu verbieten, die in ihrem Mitgliedstaat einen normalen politischen Status genießt (vgl. Bulletin Quotidien Europe, 6.12.2001).

Letztlich enthielt die Ende 2001 beschlossene Liste nicht mehr nur die vom UN-Sanktionsausschuss genannten Personen und Organisationen, sondern umfasste auch weitere terroristische Gruppen wie die ETA und die Real IRA. HB stand jedoch zu dieser Zeit noch nicht auf der Liste, weshalb die spanische Strategie, ETA zu globalisieren, zumindest an dem Punkt der Integration von HB in die Terrorliste an ihre Grenzen gestoßen ist – ein Tatbestand, der sich in den folgenden Jahren noch ändern sollte.

An den frühen Verhandlungen und dem Vorgehen der spanischen Regierungen ist ein starkes Interesse an der europäischen Kooperation in der Sicherheits- und Antiterrorpolitik deutlich geworden. Die spanische Regierung hat schon früh die Strategie verfolgt, das Thema des internationalen Terrorismus mit dem in Spanien seit langem existierenden Phänomen des baskischen Terrorismus zu verknüpfen – die Öffnung des sicherheitspolitischen Diskurses 9/11 ff. wusste die spanische Regierung auszunutzen. Entsprechend waren auch die politischen Initiativen der spanischen Regierung auf der europäischen wie auf der internationalen Ebene von dem Traum beseelt, ETA zu globalisieren. Bevor diese unterschiedlichen Kooperationsebenen und strategische Dreiecksbeziehung eingehender thematisiert werden (Kapitel 4 u. 5), soll zunächst die nationale Spezifik der spanischen Antiterrorpolitik kurz rekonstruiert werden.

2. Das Antiterrordispositiv in Spanien: Vom „schmutzigen Krieg“ bis zur „Lex batasuna“

Das nach 9/11 verstärkt artikulierte spanische Interesse an einer effektiven internationalen Koordination der Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ liegt in der Existenz des bewaffneten Armes der baskisch-nationalistischen Befreiungsbewegung, der ETA, begründet⁹.

⁹ Eine detaillierte und kritische Darstellung des Konflikts und der Dynamik von militanter Aktion und staatlicher Repression aus der Perspektive der baskischen Unabhängigkeitsbewegung findet sich in Streck (2003).

ETA, die 1959 gegründet und seit 1968, dem ersten gewalttätigen Schlagabtausch der Organisation mit der spanischen Polizei, bewusst die Strategie des bewaffneten Kampfes anwendet, hat auch nach dem Ende des Franquismus und der Etablierung der demokratischen Monarchie 1978 ff. in Spanien nicht von der Gewaltkampagne abgesehen. So hat sich in Spanien im Laufe der Jahre eine ausgefeilte Terrorismusbekämpfungsstrategie herausgebildet, die teilweise auch jenseits des rechtsstaatlich Erlaubten stattgefunden hat. Als Mitte der 90er sich das Gerücht bewahrheitete, dass der spanische Staat unter der Regierung des sozialistischen PSOE in den frühen 80er Jahren an dem Aufbau staatlicher Todesschwadronen zur Ermordung (vermeintlicher) ETA-Mitglieder¹⁰ beteiligt war, haben sich die Voraussetzungen der Terrorismusbekämpfung in Spanien diskursiv verschoben.

Nach der Niederlage der sozialistischen Regierung 1996 wegen des Auffliegens des GAL-Skandals¹¹ ist deutlich geworden, dass ein neuer Ansatz zur Bekämpfung des Terrorismus angewandt werden soll: „one that was more squarely based on respect for the rule of law“ (Cram 2008: 84). Das effektive Ausschöpfen der rechtsstaatlichen Maßnahmen, das nun zum Leitbild der Antiterrorpolitik der seit 1996 regierenden konservativen PP geworden ist, hat sich auch schon bald nicht mehr nur auf die ETA selbst sondern auch auf das „Unterstützerfeld“ ausgeweitet. Mit der Hypothese von der organischen Verbindung der linken Unabhängigkeitsbewegung mit der ETA, die der populäre Untersuchungsrichter Balthasar Garzón maßgeblich geprägt und angewandt hat, gerieten schon Ende der 90er zahlreiche linksnationalistische Organisationen in das Visier der Terrorismusbekämpfung. Garzón ließ Tageszeitungen (1998 Egin, 2003 Egunkaria) und Radios (Egin Irratia) schließen wie auch politische Organisation verbieten. Auf der Garzón'schen These, dass die Organisationen der linken Unabhängigkeitsbewegung (MLNV) das Unterstützernetzwerk und ein Anhängsel von ETA bilden und von dieser gelenkt würden, fußen sämtliche Verbotsoffensiven der letzten Jahre und, wie noch zu zeigen sein wird, auch die spanischen Terrorismusdefinitionen, die auch nach dem 9/11 verhandelt worden sind¹².

¹⁰ Die bekannteste dieser „Antiterrorereinheiten“ war die verdeckt agierende paramilitärische Organisation „Grupos Antiterroristas de Liberación“ (GAL), die in den 80er Jahren in Spanien und Frankreich als Todesschwadronen aktiv waren. Die Aktionen zielten nicht ausschließlich auf ETA-Mitglieder ab, es wurde z.B. auch der praktizierende Arzt und Vorsitzende von Herri Batasuna, Santiago Bruard, 1983 in seiner Praxis erschossen.

¹¹ Es wurde vor den Wahlen publik, dass hochrangige Mitglieder der damaligen spanischen Regierung und des Innenministeriums in die Entstehung und die Praxis der GAL verwickelt waren.

¹² Garzón verwendet in seinen Urteilen die Formulierung des „Anhängels“, um die organische Verbindung der Organisationen des MLNV mit der ETA zu bezeichnen („apéndice integrado en la estructura terrorista de ETA“; integriertes

Auf der politischen Ebene hat sich der Wille zur konsequenten Bekämpfung der ETA in dem 2000 von PP und PSOE gemeinsam unterschriebenen Antiterrorpakt geäußert. Das am 8.12.2000 von beiden Volksparteien unterzeichnete „Abkommen für die Freiheiten und gegen den Terrorismus“¹³ bildet die Grundlage für die breite und gemeinsame Zusammenarbeit der politischen Kräfte und ist als erster Ausdruck der neuen Strategie, die rechtsstaatlichen Möglichkeiten in der Bekämpfung des Terrorismus zu erweitern, restlos zu erschöpfen und zu bewerten. Dass neben den strafrechtlichen Ermittlungen zunehmend auch das als politische Unterstützungsfeld dargestellte Milieu des politisch organisierten Linksnationalismus in das Visier der Antiterrorpolitik geraten soll, machte der spanische Innenminister Jaime Mayor Oreja im Januar 2001 klar, als er auf der 1. Europäischen Konferenz über Terrorismus in Madrid es zur Aufgabe einer effektiven Antiterrorpolitik erklärte, „gegen die sozialen, ökonomischen, politischen und kommunikativen Strukturen zu kämpfen, die ihn [den Terrorismus; PE] nähren und unterstützen.“ (vgl. Kirsche 2002a).

Die politische Partei des radikalen Nationalismus war hierunter noch nicht explizit subsumiert. Dies änderte sich nach den Anschlägen vom 9/11, als sich das internationale Klima hinsichtlich der generellen Einschätzung von „Terrorismus“ verändert hat. In diesem Kontext haben sich neue Bedingungen für eine weithin legitimierte Antiterrorpolitik ergeben. Die Antiterrorstrategie der Aznar-Regierung nach dem 9/11 bestand zum einen in der Verknüpfung des spezifischen Terrorismusproblems Spaniens mit dem internationalen Diskurs der Terrorismusbekämpfung, zum anderen in der Implementierung weiterer gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der linksnationalistischen Befreiungsbewegung.

Die Aznar-Regierung hat die politische Großwetterlage dahingehend ausgenutzt, dass sie das entschlossene Vorgehen gegen den „politischen Arm“ und das „soziale Umfeld“ von ETA kombiniert hat mit dem Versuch, international die Anerkennung des „politischen Arms“ als terroristische Vereinigung voranzutreiben. Im Inneren stellte sich jedoch zunächst die Herausforderung, das Partei-

Anhängsel in der terroristischen Strategie von ETA). Mit der These der Organizität von linker Unabhängigkeitsbewegung und ETA sind auch Massenprozesse angestoßen worden. Schon ein Jahr nach der Schließung der Tageszeitung Egin kam das Strafgericht der Audiencia Nacional zu dem Ergebnis, dass es keine rechtliche Grundlage dafür gab, die Zeitschrift Egin und den Radiosender Egin Irratia zu schließen und das Eigentum zu konfiszieren. Elf Jahre später (!) hatte auch der höchstinstanzliche Tribunal Supremo die Unrechtmäßigkeit des Verbots bestätigt und die Verfahren endgültig eingestellt.

¹³ „Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo“. Vgl.:

http://www.elmundo.es/eta/documentos/pacto_libertades.html

engesetz so zu reformieren, dass ein Parteienverbot von Batasuna überhaupt erst möglich wurde. Die Änderung des Parteiengesetzes (2002) und das darauf folgende Verbot der Partei Batasuna und weiterer radikal-nationalistischer Parteien 2003 ff. sind die Folge:

„Encouraged by the US–EU endorsement of state authoritarianism after 9.11, and with full support from Zapatero’s Socialists, the CiU, Coalición Canaria and other regional parties, Aznar pushed through the notorious Law of Political Parties in September 2002, permitting the Supreme Court to ban Batasuna and to remove its 1,000 elected representatives from local councils in spring 2003.“ (Prieto 2005: 63).

Am 27.6.2002 stimmen alle Parteien des spanischen Parlaments, abgesehen von den baskisch-nationalistischen Parteien PNV, EA, der Linkspartei Izquierda Unida (Vereinigte Linke) und dem katalanisch-nationalistischen ERC, der Novellierung des Parteiengesetzes zu. Auch die oppositionelle, neben dem PP zweite große Volkspartei PSOE stimmte für das Gesetz, nachdem sie einige allzu bedenkliche Passagen zum Gesetz beisteuern konnte: „The PP’s decision in 2002 to pass a law that led to the banning of Batasuna, on the curious grounds that it did not condemn ETA’s attacks, had the active support of Zapatero, though he did amend some of its more outlandish aspects“ (Woodworth 2004: 13).

Erklärtes Ziel des Gesetzes ist es,

„das Funktionieren des demokratischen Systems und die wesentlichen Freiheiten der Bürger zu garantieren, indem es verhindert, dass eine politische Partei in gravierender Form wiederholt gegen das System der demokratischen Freiheiten vorgeht, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit rechtfertigt oder politische Gewaltkampagnen und Aktivitäten terroristischer Vereinigungen unterstützt“ (Ley Orgánica 6/2002, zit. n. Segura 2009: 234).

Das Gesetz sieht ein Verbot von Parteien vor, die direkt oder indirekt „Gewalt und Terrorismus“ unterstützen. Es ermöglichte das „Verbot einer solchen Partei, die in ihren Reihen Personen duldet, die wegen Terrorismus verurteilt worden sind und diesem nicht abgeschworen haben“ (Bernecker 2008b: 220). Wegen des expliziten Zuschnitts auf das Verbot einer bestimmten Partei sind rechtsstaatliche Bedenken gegen das Gesetz angemeldet worden, was sich auch in der kritischen und populär gewordenen Bezeichnung des Gesetzes als „lex batasuna“ ausdrückt (vgl. Helmerich 2002). Das Gesetz wurde spanienweit von 75% der Bevölkerung befürwortet¹⁴, im Baskenland selbst al-

¹⁴ Die intellektuelle Melodie zum Verbot stimmte der linksliberale, populäre spanische Philosoph Fernando Savater an, der die Intention der Regierung, Batasuna zu verbieten, lobte: „Vor 20 Jahren war es eine gute Idee, die Gier der radikalen Unabhängigkeitsbewegung durch eine legale Partei zu kanalisieren zu versuchen, so dass diese sich von der Gewalt entfernt. Aber die guten Ideen funktionieren historisch nicht immer, wie wir sehen konnten. Es erscheint nicht unangebracht, jetzt neue Wege auszuprobieren“ (Meine Übersetzung; PE; vgl. El País, 6.4.2002).

lerdings nur von 35 % (vgl. Bernecker 2008a: 194). Das Parteiverbotsverfahren wurde offiziell eingeleitet, als Batasuna einen Anschlag der ETA am 4. August 2002 in Santa Pola/Alicante nur bedauert und nicht explizit verurteilt hatte, wie es das neue Gesetz erfordert.

Gegen das Gesetz wurde am 27. September 2002 von der baskischen Regionalregierung Verfassungsklage eingereicht, da sie grundlegende demokratische Freiheitsrechte durch das novellierte Parteiengesetz verletzt sah. Die Verfassungsklage wurde durch ein einheitliches Votum der Verfassungsrichter in einem überraschend schnell verabschiedeten Urteil (weniger als sechs Monate) abgelehnt. In unterschiedlichen Anfechtungen des neuen Parteiengesetzes, aber auch in dessen Anwendung für weitere Partei¹⁵- und Wahllistenverbote¹⁶, die als von Batasuna dominiert eingeschätzt wurden, hat sich eine spezifische Rechtsprechung etabliert, die die Weigerung, terroristische Aktivitäten zu verurteilen, zum zentralen Verbotskriterium erhebt. Laut vorherrschender Gesetzgebung ist die Unterlassung der Verurteilung einer terroristischen Aktivität ein Straftatbestand, da in dieser Unterlassung ein taktischer oder impliziter Ausdruck einer bestimmten Positionierung gegenüber dem Terrorismus zu sehen ist (STC 5/2005, zit. n. Corcuera et al. 2008: 73).

Wie in diesem kurzen Exkurs deutlich geworden ist, hat die Antiterrorthematik und -politik in Spanien ihre eigene Dynamik und blickt auf eine national-spezifische Entwicklung zurück. Die recht breit gefasste Terrorismusdefinition sowie die Illegalisierungsoffensiven gegen Organisationen und Parteien des linksnationalistischen Milieus wurden durch die relative Öffnung des Antiterrorismusdiskurses nach 9/11 befördert.

¹⁵ Die zu Beginn der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts gegründete *Acción Nacionalista Vasca* (ANV; Baskische Nationalistische Aktion) und die *Euskal Herrialdeetako Alderdi Komunista* (EHAK; Kommunistische Partei der Baskischen Länder) wurden 2008 verboten, da sie, so die Begründung, als „Ersatz-“ oder „Folgeorganisation“ von Batasuna angesehen wurden.

¹⁶ Die prominentesten Wahllistenverbote betreffen 2003 die kommunale Wahlliste *Autodeterminaziorako Bilgunea* (Treffpunkt für die Selbstbestimmung), 2004 die Wahlliste für die Europawahlen *Herritarren Zerrenda* (Liste der Mitbürger) und 2009 die Wahlliste „*Demokrazia Hiru Milioi*“ (Demokratie für 3 Millionen) für das baskische Regionalparlament.

3. Die spanische Projektion des „baskischen Problems“ in den transnationalen Sicherheitsdiskurs und die Kooperation mit der Bush-Administration

Spanien ist nicht nur aus dem Chor der europäischen Solidaritätsbekundungen mit den USA nach dem 9/11 besonders hervor gestochen, sondern hat auch in der Folgezeit, als es um die Koordinierung der nächsten Schritte in der Antiterrorpolitik ging, dynamische Akzente setzen können. Dem symbolischen Ausdruck der brüderschaftlichen Nähe folgten schon bald reale wechselseitige Unterstützungsleistungen. Die erste entsprechende Geste seitens der USA war die Aufnahme von 21 ETA-Mitgliedern auf die Liste der meist gesuchten internationalen Terroristen. Hinsichtlich der Frage nach der Auslieferung von acht mutmaßlichen Al-Qaida-Terroristen an die USA stellte Aznar schon früh eine Kooperation in der praktischen Anti-Terrorpolitik in Aussicht.¹⁷

Wie schon kurz angesprochen wurde, ist nach 9/11 auf ideologisch-programmatischer Ebene eine Verschiebung des offiziellen spanischen Antiterror-Diskurses festzustellen. Aznar übernimmt die manichäische Dichotomie von Freier Welt/Zivilisation und Terrorismus und die befreiungsmythologisch aufgeladene Rhetorik des „war on terrorism“. In Anknüpfung an neokonservative Ideologeme der US-Administration versucht Aznar, Spanien als den prädestinierten Partner der USA in der Offensive gegen den Terrorismus herauszustellen und reproduziert hierbei den neokonservativen Glauben an die Notwendigkeit eines liberal-neoimperialen Interventionismus zur Bekämpfung des globalen Terrorismus:

„Vor der brutalen Herausforderung, die die Feinde der Freiheit darstellen, kann die einzige adäquate Strategie nur darin bestehen, die Freiheit und Demokratie auszuweiten. Die Geschichte hat uns gezeigt, dass die Freiheit immer bedroht ist und nur dann überlebt hat, wenn sie mit Mut und Konstanz verteidigt worden ist (...) Der Terrorismus ist eine existentielle Bedrohung für die freien Gesellschaften. Wir Spanier wissen das ganz genau, weil wir seit Jahren seine Prankenhiebe erleiden müssen. Wir haben gelernt, dass die einzige Weise, ihn zu vernichten, darin besteht, konstant und entschlossen die Waffen des Rechtsstaats anzuwenden, um niemals dem Erpressungsversuch unterliegen zu müssen“ (Aznar 2007).¹⁸

¹⁷ Die Koordination der außenpolitischen und militärischen Allianzen soll hier nicht weiter interessieren.

¹⁸ Auch hinsichtlich der Rechtfertigung der Angriffe auf den Irak bemüht Aznar eine dem US-Neokonservatismus ähnelnde Rhetorik: „Die USA und wir, die alliierten Länder, versuchen die Grundlagen dafür zu schaffen, dass die Iraker ein würdiges und anständiges Leben in einem demokratischen Regime der Freiheiten führen können“; vgl. Taibo 2008: 121.

ETA und Bin Laden sind Aznar zufolge das gleiche, eine ausdifferenzierende Betrachtungsweise des „Terrorismus“ mache keinen Sinn. Der Terrorismus habe sich, so Aznar weiter, nach 9/11 verändert und sei nun nicht mehr das Problem von manchen sondern das von allen. Zur Bekämpfung dieses „globalen Phänomens“ sei eine globale Lösung und Zusammenarbeit anzustreben. Das Ziel, den Terrorismus der ETA als ein internationales Problem zu behandeln, hat Aznar vor allem in der Kooperation mit den USA zu realisieren versucht.

Nicht zuletzt als Dankesgeste für die symbolische wie auch militärische Unterstützung durch Spanien ist die Unterstützungsleistung der USA zu verstehen. Spanien hatte sich im Rahmen der sehr guten transatlantischen Beziehungen zu den USA, die unter bewusster Inkaufnahme einer Distanzierung von der EU-Politik gepflegt worden sind, als engagiertester und bedingungslosester Unterstützer des Afghanistan-Einsatzes profiliert. Auch wenn Aznar derjenige war, der die USA zur Kooperation in dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus bewegen musste und nicht umgekehrt (vgl. Woodsworth 2004: 13), hat die USA den spanischen Kampf gegen ETA wie auch deren soziales Umfeld, wie von Aznar erhofft, unterstützt.

Wie schon erwähnt, wird am 31. Oktober 2001 die ETA in die US-Terrorliste aufgenommen, es folgen am 26.2.2002 21 Einzelpersonen (mutmaßliche ETA-Mitglieder) und am 3. Mai 2002 die linksnationalistische Organisation *Askatasuna* mit weiteren sieben Aktivisten. Am 7. Mai 2003 kündigt George Bush im Rahmen eines gemeinsamen Treffens mit Aznar im Weißen Haus an, den Kampf gegen Batasuna zu unterstützen und die finanziellen Ressourcen der Partei in den USA einzufrieren:

„Across the globe, Spain and America will continue as strong allies in the war against terror. Today, the United States took steps to cut off financing for the Batasuna organization, because of its ties to the ETA. We believe that the people of Spain, like everywhere, have a right to live free from terror.“ (Bush, 7.5.2003).

Batasuna wie auch die Vorläuferorganisationen HB und EH werden somit nur kurz nach dem offiziellen Parteienverbot in Spanien auf die US-Liste der terroristischen Vereinigungen aufgenommen (vgl. New York Times v. 8.5.2003). Das spanische Batasuna-Verbot ist somit rasch durch einen transatlantischen Freundschaftsdienst der USA international anerkannt und bestätigt worden. Am 10. Oktober wurden zudem noch die Organisationen des MLNV Ekin, KAS, Xaki und die Jugendorganisationen Jarrai-Haika-Segi auf die US-Terrorliste aufgenommen. Das zuständige US-amerikanische Sekretariat übernimmt hierbei die Zitierweise der spanischen Justiz, des Sondergerichtshofs der Audiencia Nacional, die all diese weiteren Organisationen als Synonym für die ETA aufführt.

Diese Rückendeckung und Unterstützung durch die USA, als Geste der Honorierung der Haltung der spanischen Regierung, stellt einen bedeutenden Erfolg des von Aznar vorangetriebenen Kampfes gegen den radikal-baskischen Linksnationalismus dar. Neben der transatlantischen Achse und der Kooperation mit der Bush-Administration ist die Aktivität auf europäischer Ebene und die Herausbildung der EU-Antiterrorpolitik ein weiterer bedeutender Bestandteil in der Strategie der Aznar-Regierung gewesen.

4. Das EU-Antiterrordispositiv und der Einfluss Spaniens

Die spanischen Bemühungen, das baskische Terrorismusproblem mit der neuen sicherheitspolitischen Herausforderung zu verknüpfen, waren auf der EU-Ebene zunächst nur teilweise erfolgreich. Die Einflussnahme auf den sich nun neu öffnenden Antiterrordiskurs hatte lediglich dahingehend Erfolg, dass die ETA in die erste EU-Liste aufgenommen wurde. Der „politische Arm“ Batasuna bleibt zunächst noch außen vor. Als Spanien in der ersten Jahreshälfte 2002 die europäische Ratspräsidentschaft übernommen hatte, haben sich der spanischen Regierung neue Möglichkeiten der Einflussnahme auf die europapolitische Agenda eröffnet.

In den ersten Jahren der Regierungszeit von Aznar, 1996 ff., war die Europapolitik Spaniens durch ein ausgesprochen geringes Interesse an konzeptionellen und langfristigen Fragestellungen hinsichtlich des Prozesses der Europäischen Integration gekennzeichnet. Ein zentraler Aspekt des europapolitischen Interesses Spaniens war dennoch kontinuierlich die Thematisierung des baskischen Separatismus auf europäischer Ebene wie auch das Streben nach einer Institutionalisierung europäischer „innenpolitischer“ Instrumentarien der strafrechtlichen Verfolgung. Neben dem wirtschaftspolitischen Erfolg auf dem Gipfel von Lissabon (2000), auf dem unter dem Einfluss von Spanien ein neues sozio-ökonomisches Modell für die EU mit den Eckpunkten der Wettbewerbsfähigkeit und der Liberalisierung festgelegt werden konnte, hatte Aznar schon im Oktober 1999 durch die Fixierung des Vorhabens, einen gemeinsamen europäischen Raum der Sicherheit und Justiz zu schaffen, einen europapolitischen Sieg feiern können (vgl. Niehus/Freisinger 2005: 102). Zentraler Bestandteil dessen war das Organ *Eurojust*, das Ende 2001 die Koordination der europäischen Polizei- und Justizkräfte übernommen hat. In der Vorstellung Spaniens sollte diese Institution vor allem gegen das organisierte Verbrechen und den internationalen Terrorismus eingesetzt werden, wobei selbstverständlich die Hoffnung auf die Unterstützung des international koordinierten Vorgehens gegen die ETA an erster Stelle stand.

Durch die verstärkte Annäherung an die USA und die kompromisslose Verfechtung spanisch-nationaler Interessen kam es zu einer relativen Isolation Spaniens innerhalb der EU, die erst mit den Attentaten vom 9/11 beendet wurde.

„Durch die Terroranschläge stießen die alten Forderungen Spaniens nach einer intensiveren Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der Inneren Sicherheit (...) auf verstärkte Zustimmung in Europa und ermöglichte Spanien dadurch einen ‚Neuanfang‘ in den Beziehungen zu seinen europäischen Partnern“ (Niehus/Freisinger 2005: 111).

Vor diesem Hintergrund ist auch das recht dynamische Engagement Spaniens während seiner EU-Ratspräsidentschaft zu verstehen, in der sich Spanien drei Ziele gesetzt hat: die Bekämpfung des Terrors, der Aufbau der Zone mit dem weltweit größten Wirtschaftswachstums und die Vereinigung Europas. Im Zentrum sollte die Schaffung eines einheitlichen europäischen Raumes für Freiheit, Sicherheit und Recht bis zum Ende des Jahres 2004 stehen (vgl. Die Welt v. 31.12.2001). Prioritäres Ziel war somit der Kampf gegen den Terrorismus und der weitere Ausbau des einheitlichen europäischen Rechtsraums. So betonte Aznar bei der Vorstellung der spanischen Halbjahresagenda am 16. Januar im Europäischen Parlament die gemeinsame Bedrohung aller durch sämtliche Formen des Terrorismus (vgl. Kleine 2004: 96). Die zentralen Vorhaben der Sicherheitspolitik, der Austausch von Informationen wie auch das Trockenlegen der Finanzierungskanäle des Terrorismus sollten in enger sicherheitspolitischer wie auch juristischer Kooperation mit den USA angegangen werden, so die Präzisierung Aznars europapolitischer Vorstellungen in einem Interview (vgl. El País v. 17.1.2002).

Trotz der relativen Enttäuschung des maximalistischen spanischen Antiterrorbekämpfungsprogramms wurde auf dem EU-Gipfel am 16. Dezember 2001 in Brüssel-Laeken eine recht breite Terrorismusdefinition verabschiedet, die einige Impulse des von der spanischen Regierung unterstützten Kommissionsvorschlag aufgenommen hatte. Des Weiteren kann es als Erfolg der spanischen Regierung verbucht werden, dass auf dem EU-Gipfel Ende 2001 der Europäische Haftbefehl auf die Agenda gesetzt wurde, dass es zur Verabschiedung einer EU-Terrorliste gekommen ist (wenn diese auch nicht sofort alle „Wunschkandidaten“ der Spanier enthielt) ebenso wie zu einer vorläufigen Terrorismusdefinition. Diese war, so wurde kritisch angemerkt, „derart schwammig, dass sich jeder militante Protest gegen eben diese Gipfel damit als terroristisch kriminalisieren ließe“ (Kirsche 2002b). Anfang 2002 beginnt die spanische Ratspräsidentschaft im Kontext eines dynamisierten sicherheitspolitischen Diskurses in Europa, der auf der Ebene der EU-Politik schon erste materielle Fortschritte und politische Initiativen hervorgebracht hatte. Der Rahmenbeschluss zur Terrorismus-

bekämpfung vom 6./7.12.2001 stellte die Ausgangssituation für die spanische Ratspräsidentschaft dar.

Kennzeichnend für die ersten Bemühungen der spanischen Regierung ist das erklärte Ziel, die Beschlüsse des Europäischen Rats im finnischen Tampere vom Oktober 1999 zur „Schaffung eines einheitlichen Raums für Freiheit, Sicherheit und Recht“ wieder aufzunehmen und voranzutreiben. Die definitorischen Debatten über die grundsätzliche Ausgestaltung des Politikfeldes der europäischen Terrorismusbekämpfung und Sicherheitspolitik waren zu diesem Zeitpunkt in den grundsätzlichen Punkten schon gelaufen. Es ging nunmehr um die konkrete Ausgestaltung des sich neu eröffnenden europäischen Politikfeldes, auch wenn das „framing of the threat“ (vgl. Tsoukala 2008) noch nicht endgültig und für die spanische Regierung noch nicht zufriedenstellend abgeschlossen war.

Die spanische Regierung bemühte sich um die Umsetzung konkreter sicherheitspolitischer Maßnahmen. Im Februar wurde die endgültige Gründung und Inkraftsetzung von Eurojust als der europäischen Instanz der grenzüberschreitenden Strafverfolgung besiegelt und im Juni der Rahmenbeschluss für den vereinheitlichten Europäischen Haftbefehl, der die Auslieferung von Straftätern vereinfacht und verkürzt, verabschiedet. Durch die Einführung weiterer operationeller Maßnahmen kommt es letztlich zur Verstärkung der Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung (z.B. die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und die Einführung neuer Alarm- und Ermittlungsfunktionen für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Schengener Abkommens).

Dem gesteckten Ziel, ETA und die effektive Verfolgung zu globalisieren, konnte während der spanischen Ratspräsidentschaft auf europäischer Ebene sehr gut entsprochen werden, indem Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit strafrechtliche Maßnahmen geschaffen und effektiv umgesetzt wurden. Noch während der europäischen Amtspräsidentschaft kann die spanische Regierung dennoch erreichen, dass eine Aktualisierung der EU-Terrorliste vorgenommen wird, die auch weitere Organisationen des MVLN als „Anhängsel“ von ETA auf die Liste setzt. So sind in der am 2.5.2002 aktualisierten Liste KAS, Xaki, die Zeitung Egin, die Jugendorganisationen Jarrai-Haika-Segi, die Gefangenensolidaritätskollektiv Gestoras pro-amnistía sowie die Organisation Askatasuna als zur „terroristischen Vereinigung ETA“ zugehörig aufgelistet (vgl. *Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 2. Mai 2002*).

Auch in dieser aktualisierten Liste ist die Partei des baskischen Linksnationalismus noch nicht integriert. Den endgültigen Erfolg erreichte die konservative spanische Regierung erst, als im Juni

2003 die „causa Batasuna“ endlich auf europapolitischer Ebene behandelt wird. Nachdem Batasuna schon im Mai 2003 von den USA in die EU-Terrorliste aufgenommen wurde, zieht die EU nun nach und deklariert sie auch auf europapolitischer Ebene im *Gemeinsamen Standpunkt 2003/482/GASP des Rates vom 27. Juni 2003* als „terroristische Vereinigung“. Die Listung von Batasuna auf der EU-Terrorliste geschieht zu einem Zeitpunkt, als Batasuna noch mit einem Abgeordneten im Europäischen Parlament (EP) vertreten war. Bei den Wahlen zum EP 1999 wurde Koldo Gorostiaga für die linksnationalistische Liste EH ins EP gewählt. Gorostiaga konnte zwar sein Mandat weiterhin ausüben, allerdings unter wesentlichen Einschränkungen (vgl. ABC vom 3.7.2003).

Die Integration von Batasuna auf die EU-Terrorliste kann als erfolgreicher Höhepunkt des von Aznar vorangetriebenen Projekts, „ETA zu globalisieren“, angesehen werden. Nach den Anschlägen vom 9/11 konnte die politische Großwetterlage und die Delegitimation all dessen, was mit „Terrorismus“ assoziiert werden kann, sowohl auf transatlantischer wie auch auf europäischer und nationaler Ebene ausgenutzt werden, um den sich neu öffnenden Diskurs der Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung dahingehend zu beeinflussen, dass die Gesamtheit der Organisationen des baskischen Linksnationalismus Gegenstand der neuen Antiterrorpolitik werden.

Die endgültige Bestätigung dieser erfolgreichen Interventionen und Repressionsoffensiven der spanischen Regierung stellt sich auf europäischer Ebene ein, als in der juristischen Überprüfung der Maßnahmen die Einsprüche und Klagen zurückgewiesen werden. Weiter oben wurde schon erwähnt, dass die Klagen (u.a. der baskischen Regionalregierung) gegen die Novellierung des spanischen Parteiengesetzes vor dem spanischen Verfassungsgericht gescheitert waren. 2004 haben Repräsentanten der illegalisierten Parteien Herri Batasuna und Batasuna vor dem Europäischen Gericht für Menschenrechte (EuGHMR) eine Klage gegen das Parteiengesetz und die Illegalisierungsbeschlüsse eingereicht, weil diese gegen die Meinungs-, Versammlungs- und Assoziationsfreiheit verstoßen würden. Ebenso wurden ähnliche Klagen von *Herritarren Zerrenda* (HZ), *Autodeterminaziorako Bilgunea* (AuB) und von weiteren Wahlplattformen eingereicht. Am 12. Dezember hat das Gericht die (teilweise) die Klagen zugelassen, was die Klärgemeinschaften zunächst sehr positiv stimmte und Hoffnungen auf die Revision des spanischen Parteiengesetzes genährt hatte, da die Hürden für die Zulassungen von Klagen bei dem EuGHMR sehr hoch sind (und lediglich ca. 1% der Klagen zugelassen werden).

Am 30. Juni 2009 wurde das einstimmig verabschiedete Urteil veröffentlicht, das die Rechtmäßigkeit des spanischen Parteiengesetzes bestätigt und die Klagen von Batasuna und anderen zurück-

weist. Die Illegalisierung und Auflösung von Batasuna folge, so die Begründung des Urteils, einer „bedeutenden sozialen Notwendigkeit“. Die Auflösung der Parteien war in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und eine Verletzung der in der EMRK niedergeschriebenen grundlegenden politischen Freiheitsrechte liege nicht vor. Das Parteiengesetz aus dem Jahre 2002, das als Grundlage für das Verbot diene, habe nicht das Ziel, Ideen und Doktrinen zu verbieten, die den verfassungsmäßigen Rahmen in Frage stellen (dies der Einwand der Kläger), sondern bringe die Freiheit und den Pluralismus mit dem Respekt vor den Menschenrechten in Einklang. Im Urteil wird schließlich auch die in der spanischen Rechtsprechung etablierte Annahme von der „organisch-strukturellen Verdoppelung“ von ETA und den politischen Organisationen des MLNV aufgenommen. Es sei von einer klaren hierarchischen Unterordnung von Batasuna unter die ETA auszugehen, Batasuna fungiere als reines Instrument der militärischen Strategie und Gewaltkampagne der ETA. Am 11. November desselben Jahres hat der EuGHMR den Einspruch von Batasuna gegen das Urteil vom 30.6.2009 zurückgewiesen und bestätigte somit endgültig die Rechtmäßigkeit der vom spanischen Staat gegen Batasuna angewendeten rechtlichen Mittel.

Die Urteilsverkündung zu Gunsten der spanischen Regierung und des von ihr entworfenen Parteiengesetzes rundet den Erfolg des von der Aznar-Regierung vorangetriebenen Plans, dem im spanischen Rechtssystem schon verankerten breiten Terrorismusbegriff eine internationale Anerkennung zu verschaffen, ab. Mit der Rechtsprechung hinsichtlich des Parteienverbots ist auf höchstinstanzlicher juristischer Ebene von Europa eine breite Konzeption von „niedrigschwelligem Terrorismus“ festgeschrieben worden, für die die Verweigerung, „terroristische Akte“ zu verurteilen, ebenfalls schon Ausdruck von Terrorismus ist. Welche Konsequenzen das Urteil jedoch hinsichtlich der inneren Formierung des politischen Systems der EU und auch der Möglichkeiten, weitere analoge Parteienverbote unliebsamer Parteien, die eine radikale Transformation der gegenwärtigen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse anstreben, einzuleiten oder zu bestätigen, haben wird, ist noch eine offene Fragestellung.

5. Die Illegalisierung von Batasuna im Kontext der Neuinterpretation und Ausweitung des Terrorismusbegriffs

Im Zusammenspiel zwischen dem sich entwickelnden europäischen Sicherheits- und Antiterror-Diskurs und der Festschreibung der Standards der Terrorismusbekämpfung lässt sich eine mittelfristig erfolgreiche Einflussnahme der spanischen Regierung feststellen. Im europäischen Prozess des

„political framing of a security issue“ und des „framing of the threat“ (vgl. Tsoukala 2008: 50 ff.) intervenierten zahlreiche think-tanks, Ministerien, Politiker, Meinungsführer und Sicherheitsexperten. Die Europäische Arbeitsgruppe über Terrorismus, in der für die Terrorbekämpfung zuständige Experten der Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste aus allen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, beschäftigte sich mit den Vorschlägen der konservativen Aznar-Regierung, wobei die unterschiedlichen politischen und sicherheitsstaatlichen Standards der einzelnen Ländern stark differierten. Spanien trat konsequent als offensiver Diskursakteur auf und forderte eine effektive Kooperation auf europäischer Ebene. Die spezifische Konstruktion, das „framing“ der terroristischen Bedrohung durch die spanische Regierung, die auf einem ausgedehnten Begriff von Terrorismus fußte, der auch ideologisch-programmatische und legal-organisationelle Strukturen unter „Terrorismus“ subsumiert, konnte sich zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelfristig durchsetzen.

Die Koordination und Zusammenarbeit der spanischen Regierung mit den USA war dabei von besonderer Bedeutung. Der Aufnahme der ETA in die US-Terrorliste im Herbst 2001 folgte die Aufnahme von Einzelpersonen und mutmaßlichen ETA-Kämpfern, gefolgt von weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen, die als dem Unterstützerkreis von der ETA zugehörig definiert worden sind. Bald schon konnte die Terrorismusdefinition soweit ausgedehnt werden, dass auch eine Partei, die die gleichen politischen Ziele (Unabhängigkeit und Sozialismus) wie die ETA verfolgt (Batasuna), als terroristisch eingestuft werden konnte. Die US-Regierung war in dieser Sache die erste internationale Unterstützerin und nahm Batasuna schon kurz nach dem offiziellen Parteiverbot, das durch das neue spanische Parteiengesetz ermöglicht wurde, in seine Terrorliste auf. Die europäischen Institutionen folgten diesem Schritt und nahmen Batasuna im Juni 2003 ebenso in die eigene Terrorliste mit auf – ein Schritt, der im Dezember 2001 noch mehrheitlich abgelehnt wurde und undenkbar war.

Neben der operationellen Unterstützung durch die USA ist eine Angleichung der Legitimationsstrategien im antiterroristischen Diskurs zu beobachten. Es war vor allem die spanische Regierung unter Aznar, die in Europa einen positiven Resonanzkörper für die US-amerikanische Strategie des „war on terrorism“ und die neokonservative Ideologie darstellte. In dieser Konzeption wird „Terrorismus“ als ein sehr breites Phänomen verstanden, das dem Paradigma der westlichen Zivilisation entgegengesetzt ist. ETA und Bin Laden, so die spezifische Feindbildkonstruktion von Aznar, sind beides Teile eines übergreifenden Problems. Der neokonservative, mit Befreiungspathos aufgeladene Wille, Recht und Freiheit weltweit durchzusetzen, wird auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zur süßen Rechtfertigungsmelodie eines repressiven Dispositivs, das bedeutende Einschnitte in

die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte veranlassen kann. Der politische und strafrechtliche Umgang mit der Partei Batasuna steht hier symptomatisch für die Verschiebung innenpolitischer Standards und die Möglichkeiten des Antiterror-Dispositivs, politische Entscheidungen (hier: das Verbot einer Partei, die 15-20 % der Wählerschaft repräsentiert und in allen demokratisch gewählten Instanzen, vom Gemeinderat bis zum EP repräsentiert war) zu treffen, die vor 9/11 noch undenkbar gewesen sind. Ob dieser Sonderfall eine neue Norm konstituiert hat, wird sich im Laufe der nächsten Jahre erweisen.

Hinsichtlich der innen- und sicherheitspolitischen Debatten nach dem 9/11 kann resümierend von einem harmonischen und kooperativen Verhältnis in den EU-Außenbeziehungen zu den USA gesprochen werden. In der transatlantischen Kooperation hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung konnten sich die EU und die USA wechselseitig absichern und gemeinsame Vorhaben umsetzen.

Gegen die Entstehung und Festschreibung des EU-Antiterrordispositivs wurden aus unterschiedlicher Perspektive Einwände formuliert. In mehrfacher Hinsicht verletze das Antiterrordispositiv der EU mit der EU-Terrorliste im Zentrum gegen rechtsstaatliche und demokratische Standards. So wird zum einen betont, dass das EU-Antiterrordispositiv zu schnell eingeführt worden und kaum von Prozessen der demokratischen Willensbildung begleitet bzw. gestützt worden sei. Die absolute Dominanz der Exekutive in der Herausarbeitung der Maßnahmen zeigte sich u.a. darin, dass die am 21.12.2001 beschlossene Liste der von den finanzrechtlichen Sanktionen betroffenen Personen und Organisationen dem EP erst gar nicht zur Überprüfung oder Diskussion vorgelegt worden ist. So ist ein Defizit der demokratischen Legitimität der nach 9/11 eingeführten polizeilichen Maßnahmen festgestellt worden:

„Ein nicht unerheblicher Teil der nach dem 11. September angenommenen oder geplanten Anti-Terror-Maßnahmen kann erhebliche potenzielle Auswirkungen auf die Rechte von Einzelnen haben, wofür die veränderten Verfahren hinsichtlich der Auslieferung innerhalb der EU nur das offenkundigste Beispiel sind“ (Monar 2004: 164).

Die Listung erfolgt ohne Begründung und demokratische Legitimation, weshalb die Entscheidungsfindung hochgradig willküranfällig ist. Die Liste werden in den zweimal pro Jahr stattfindenden Ministerratstreffen kaum ernsthaft kontrolliert und geprüft. Hinzu kommt, dass keine effektive demokratische Kontrolle gewährleistet ist und auch kaum ein Rechtsschutz für die betroffenen Organisationen und Einzelpersonen besteht. Gerade wegen der gravierenden Konsequenzen, die die Aufnahme in die Liste nach sich zieht, ist darin eine bedenkliche rechtliche Schieflage zu sehen.

Neben dieser prozeduralen Kritik, die auf das formelle Verfahren und die mangelnde Transparenz und demokratische Partizipation in der Verabschiedung der Anti-Terrormaßnahmen abzielt, ist auch hinsichtlich der Listung ausländischer, nicht-europäischer Organisationen kritisch angemerkt worden, dass sie teils auch auf Druck ausländischer Regierungen zustande gekommen ist, mit der Absicht, unbeliebte, innenpolitische Gegner zu bekämpfen. Rolf Gössner zeichnet am Beispiel der Listung der kurdischen PKK (die zu dieser Zeit den bewaffneten Kampf in der Türkei für beendet erklärt hatte, um eine politische Lösung der kurdischen Frage zu ermöglichen) nach, wie das türkische Regime die Aufnahme der PKK auf die EU-Terrorlisten erwirkt hat (vgl. Gössner 2007: 194 ff).

Analoge Bedenken lassen sich ebenso auch hinsichtlich der Listung radikaler oppositioneller Gruppierungen aus den europäischen Mitgliedsstaaten formulieren. So befanden sich in der Fassung der EU-Terrorliste vom Juni 2009 mehrere kommunistische und anarchistische italienische Gruppen, u.a. die Aufbauorganisation der Roten Brigaden (BR-PCC), die Informelle Anarchistische Föderation (Federazione Anarchica Informale, F.A.I.) oder die Gruppe Solidarietà Internazionale. Sowohl die BR als auch die F.A.I. waren vor dem G8-Gipfel in L'Aquila 2009 Verhaftungswellen ausgesetzt. Allein dieses Beispiel veranschaulicht treffend, wie nationale Regierungen mittels des Umwegs der EU-Terrorliste und der Bezugnahme auf die „europäische Terrorismusbekämpfung“ (radikal)oppositionelle Gruppen „zu Hause“ besser bekämpfen können. Eine Entwicklung, die durch die weit gefasste europäische Terrorismusdefinition vollkommen gedeckt wird. Diese ist nämlich teilweise so weit gefasst, dass, wie kritisch angemerkt wird, „darunter selbst militante Straßenproteste wie die in Genua 2001 fallen könnten oder Formen des zivilen Ungehorsams wie Sitzblockaden vor Atomkraftwerken oder politische Streiks in Versorgungsbetrieben“ (Gössner 2007: 35 f.). In diesen Fällen würden ja Taten mit der Absicht begangen, die die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen eines Landes zu bedrohen oder stark zu beeinträchtigen – womit der Tatbestand der terroristischen Aktivität nach der grundlegenden Definition der Europäischen Terrorbekämpfung erfüllt wäre.

Die Unterstützung repressiver nationalstaatlicher Innenpolitik durch das EU-Antiterrordispositiv hat sowohl eine legitimierende Funktion, bestehend in der „europapolitischen Rückendeckung“ der staatlichen Eingriffe, als auch eine organisatorische Funktion, da weitreichende Repressionsmaßnahmen (z.B. das Einfrieren von Konten) eingeleitet werden können. Die Ausgestaltung des Dispositivs und das kaum demokratisch legitimierte Procedere der Listung sorgen dafür, dass in dem europäischen Antiterror-Dispositiv ein effektives Mittel zur Bekämpfung unliebsamer innenpolitischer

Gegner darstellen kann. Der Verweis und die Hinzuziehung des Antiterror-Dispositivs kann einen bequemen Weg der „Feindbekämpfung“ darstellen, was vornehmlich auch für autoritäre Regimes wie z.B. die italienische Berlusconi-Regierung attraktiv ist, weshalb Kritiker auf von der Etablierung eines Feindstrafrechts sprechen:

„Die EU greift mit ihrer Terrorliste im ‚Kampf gegen den Terror‘ gewissermaßen selbst zu einem Terrorinstrument aus dem Arsenal des sogenannten Feindstrafrechts – eines menschenrechtswidrigen Sonderrechts gegen angebliche „Staatsfeinde“, die praktisch rechtlos gestellt und gesellschaftlich ausgegrenzt werden“ (Gössner, FR v. 24.10.2008).

Gössner gründet seine Kritik an der Etablierung des europäischen Dispositivs der Terrorismusbekämpfung auf eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem staatlichem Antiterrorismus, dem schon immer die Möglichkeit des Missbrauchs und des politisch motivierten Vorgehens gegen unliebsame politische Gegner eingeschrieben ist. Dies liege nicht zuletzt an dem Terrorismusbegriff selbst, der immer wieder umstritten und zudem politisch instrumentalisierbar ist. Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen Organisationen des Widerstands- und Befreiungskampf – unabhängig von den angewandten Mitteln – unter den Terrorismus subsumiert werden, was deutlich macht, wie problematisch die Grenzziehung zwischen Terrorismus und legitimen politischen Widerstand sein kann.

Die problematische Anwendung der Terrorismusbekämpfung des spanischen Staates im Baskenland bleibt nicht zuletzt durch die EU-Politik gedeckt oder gar legitimiert. Im Anschluss an das novelierte spanische Parteiengesetz sind 2008 nochmals zwei Parteien des linksnationalistischen Spektrums verboten worden (ANV, EHAK). Der Anklagepunkt, mit dem auch zahlreiche Wahllisten 2003 ff. verboten worden sind, besagt, dass diese Formationen Nachfolgeorganisationen von Bata-suna darstellen. Die massiv angewandte Verbotspolitik seit 2003 lässt die Vermutung zu, dass nicht mehr nur bestimmte Organisationen, sondern umfassender eine politische Ausrichtung und Ideologie verboten werden soll - nämlich diejenige des baskischen Linksnationalismus und seinen programmatischen Eckpfeilern „Unabhängigkeit und Sozialismus“.

Neben den Parteiverboten ist es zu massenhaften Verhaftungen von Politikern unter dem Anklagepunkt „Unterstützung einer terroristischen Vereinigung“ gekommen. Die offizielle statistische Erhebung über den „Terrorismus in Europa“ macht die Absurdität der Terrorismusbekämpfung im Baskenland deutlich: im Jahr 2007 wurden laut Europol in der EU 583 terroristische Aktivitäten durchgeführt (was einen Anstieg von 25% im Vergleich zum Vorjahr bedeutet), von denen 4 von islamistischen Gruppierungen und 264 von baskischen Aktivisten durchgeführt wurden (vgl. Bengoetxea 2008: 39). Die Ausdehnung des Terrorismusbegriffs geht mittlerweile soweit, dass das öffentliche Zurschaustellen von Photos von ETA-Gefangenen (z.B. auf Demonstrationen oder in

Bars) als „Verherrlichung von Terrorismus“ einzustufen ist. Die Beschreibung dessen, was kritische Kommentatoren den „Ausnahmestand“ im Baskenland nennen (vgl. Zelik 2008), ließe sich noch um weitere Aspekte (z.B. die jährlich von Amnesty International angemahnten Folterpraktiken) ergänzen.

Die bedenkenswerte Entwicklung ist darin zu sehen, dass zunehmend von der strafrechtlichen Maxime abgewichen wird, derzufolge die für den Strafprozess einzig relevante Kategorie die Handlungen des Verdächtigten sind. Demgegenüber gerät zunehmend das „sozioökonomische, politische oder subkulturelle Milieu“ einer „suspect community“, in dem sich der Angeklagte bewegt, in den Fokus der strafrechtlichen Verfolgungspraxis (vgl. Bengoetxea 2008: 41). Ein Akt der öffentlichen Unruhe ohne Gewalt von Personen, die mit einer terroristischen Gruppe in Verbindung gebracht werden können, wird in der gängigen polizeilichen und strafrechtlichen Praxis schon als ein terroristischer Akt eingestuft, was z.B. bei einem rassistischen Überfall allerdings nicht geschieht. Durch die permanente Konstruktion der terroristischen Bedrohung und der Omnipräsenz der staatlichen Terrorismusbekämpfung habe sich eine Situation ergeben, in der die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte bedroht sind (vgl. Bengoetxea 2008: 39).

Dieser kritische Befund deckt sich mit der Kritik des UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung, Martin Scheinin, der nach einem Spanienbesuch die spanische Regierung aufgefordert hatte, ihre Strafgesetzgebung durch unabhängige Experten überprüfen zu lassen und diese endlich an internationale Demokratiestandards anzupassen. Spanien drohe den Terrorismusbegriff auf Handlungen auszudehnen, die nichts mit Terrorismus zu tun haben. Schwammige Formulierungen des Parteiengesetzes könnten so interpretiert werden, dass sie auch auf jede politische Partei zutreffen, die mit friedlichen Mitteln ähnliche politische Ziele verfolgt, wie terroristische Gruppen. Die spanische Regierung

„geht gegen Gruppen vor, die nichts mit Gewalt zu tun haben. Dieselben politischen Ziele wie ETA zu haben, sollte nicht als Verbrechen behandelt werden und ist kein Grund für das Verbot einer politischen Partei, wenn es keinen Bezug zur Gewalt gibt (...) Wenn wir anfangen, Gewalt durch ihre politischen Ziele zu definieren, könnte jede Organisation, die sich in Opposition zur Regierung befindet, als terroristisch definiert werden“ (Scheinin 2009).

Am konkreten Fall des Baskenlandes ist zu beobachten, dass das EU-Antiterrordispositiv als politisches Instrument zur Unterdrückung innenpolitischer Gegner innerhalb von Mitgliedstaaten fungieren kann. Auf der EU-Terrorliste findet sich eine breite Definition des „baskischen Terrorismus“ wieder, die unter der Organisationskategorie „ETA“ mehrere Organisationen der linksnationalistischen Bewegung undifferenziert subsumiert und als Anhängsel von ETA behandelt. Dass z.B. XA-

KI, EKIN oder Batasuna Unterorganisationen von ETA darstellen, haben selbst spanische Gerichte in ihrer Rechtssprechung immer wieder verneint, da entsprechende organische Beziehungen nicht nachgewiesen werden konnten (vgl. Kaleck 2004); dennoch werden sie als Unterorganisationen der ETA auf der EU-Terrorliste geführt.

Diese Rückwirkungen des EU-Antiterrordispositivs auf die Gestaltung der nationalstaatlichen Sicherheitspolitik und der Umstand, dass die spanische Repressionspolitik auf europäischer Ebene gedeckt wird, stehen letztlich auch für das Rechtsverständnis und die innenpolitische Ausrichtung der EU selbst. Die Bestätigung des Parteiengesetzes vor dem EuGH, die Listungspraxis und die Deckung der spanischen repressiven Vorgehensweise durch das europäische (und letztlich auch transatlantische) Antiterrordispositiv scheint die Annahme von der Etablierung eines stabilen, nationalstaatsübergreifenden Dispositivs der Terrorismusbekämpfung, das auf einer breiten Terrorismusdefinition fußt, zu bestätigen.

Ob es möglich ist, dass in der spezifischen innenpolitischen Regulation des baskischen Konflikts und in der breiten Verbots- und Kriminalisierungspolitik des spanischen Staates ein neuer Typ der Regulation politischer Konflikte zu sehen ist, der deutlich autoritäre Tendenzen aufweist und der in einer opportunen politischen Situation auch in anderen Fällen, in anderen europäischen Staaten, vermittelt durch das europäische Antiterror-Dispositiv angewandt werden kann, ist eine offene Frage. Ebenso ist es bislang unentschieden, ob es sich in der umfassenden spanischen Antiterrorismuspraxis um eine Sonderregelung handelt, die den Ausnahmecharakter zunehmend von sich streift und zur rechtlichen Norm oder gar zum europäischen Paradigma des einheitlichen Raum der Rechte und Freiheiten avanciert.

Dennoch muss einschränkend festgehalten werden, dass eine Generalisierung auf der europäischen Ebene (noch?) nicht plausibel erscheint. Es stimmt zwar, dass die europäische Koordination von Innen- und Antiterror-Politik einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zum europäischen Raum der Rechte und Freiheiten und zu einer einheitlichen Terrorismusbekämpfung darstellt. Ebenso kommt die „Europäisierung“ des Batasuna-Verbots mit der EuGH-Entscheidung einer tendenziellen Generalisierung/Europäisierung des spezifischen spanischen Typs der „Terrorismusbekämpfung“ gleich.

Dennoch können trotz all dieser Vereinheitlichungstendenzen fast alle Organisationen und Parteien, die auf dem spanischen Territorium verboten sind, auf der französischen Seite des Baskenlandes weiterhin legal arbeiten. Während die linksnationalistische Wahlliste *Herritarren Zerrenda*, angetreten zu den Wahlen zum EP 2004, in Spanien verboten wurde, konnte sie in Frankreich ohne

Probleme gewählt werden; die Liste der Differenzen hinsichtlich der spanischen und französischen Rechtspraxis und Verbotspolitik ließe sich noch um weitere Beispiele erweitern.

Die politische Regulation der „Konfliktregion“ des Baskenlands scheint somit nicht ohne weiteres generalisierbar, weshalb die einfache Extrapolation der spezifischen Repressionstechniken auf den europäischen Raum zunächst unwahrscheinlich ist. Vielmehr ist immer noch von der Persistenz der nationalstaatlichen Fragmentierung der (straß-)rechtlichen Regulierung auszugehen. Ebenso wenig kann (noch) nicht von der Integration der Konstruktion des Ausnahmezustandes in das einheitliche europäische Rechts- und Regulierungssystem geredet werden. Dennoch wird kritisch zu beobachten sein, ob sich in den westlichen Metropolen und nicht zuletzt in den Instanzen der EU eine neue politische Ordnung herausbildet, in der die „antiterroristische Ideologie“ so präsent und konsensfähig ist, dass auf ihrer Grundlage auch Teile der unliebsamen politischen Opposition bekämpft werden können. Mittels der Kategorisierung „terroristische Bedrohung“ lassen sich als „gefährliche Klasse“ von der politischen Bühne und in die Illegalität verbannen. Nicht zuletzt bleibt die Frage offen, ob die z.B. von Giorgio Agamben (vgl. Agamben 2002) im Gefolge von 9/11 behauptete Tendenz, dass sich im „rechtlichen Normalzustand“ zunehmend Räume der Rechtslosigkeit und Suspension rechtsstaatlicher Prinzipien etablieren, tatsächlich durchsetzt.

6. Literatur

- Agamben, Giorgio (2002): *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Aznar, José Maria (2002): Interview in *El País / Le Monde*. „ETA y Bin Laden son lo mismo“, in: *El País* vom 18.02.2002.
- Bernecker, Walther L. (2008a): Souveränität und Territorialität: Das „baskische Problem“ zwischen Pragmatismus, Ethnonationalismus und Separatismus, in: ders./ Dirscherl, Klaus (Hg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, 169 – 218.
- Bernecker, Walther L. (2008b): Die politische Entwicklung seit 1995, in: Kasper, Michael (2008): *Baskische Geschichte*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 217 – 226.
- Bengoetxea, J. (2008): Las listas negras: un agujero negro en la Europa de los Derechos Fundamentales, in: *Revista Vasca de Administración Pública*, 82:2, 27 – 47.
- Buckel, Sonja/ Kannankulam, John (2002), Zur Kritik der Anti-Terrorgesetze nach dem 9.11. September, in: *Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, H. 244, 34-50.
- Cram, Ian (2008): Constitutional responses to extremist political associations – ETA, Batasuna and democratic norms. In: *Legal Studies*, 28:1, 68 – 95.
- Däumler, Michael (2006): Europa rechnet sich. Warum die EU für Spanien unverzichtbar ist. Konrad Adenauer Stiftung. URL: www.kas.de/wf/doc/kas_7979-544-1-30.pdf [20.08.2010].
- Deppe, Frank/ Schmitthenner, Horst/ Urban, Hans-Jürgen (2008): *Notstand der Demokratie. Auf dem Weg zu einem autoritären Kapitalismus?*. Hamburg: VSA.

- Foucault, Michel (1978): *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve.
- Gössner, Rolf (2007): *Menschenrechte in Zeiten des Terrors. Kolateralschäden an der Heimatfront*. Hamburg: Konkret.
- Gössner, Rolf (2008): Die EU-Terrorliste ist rechtsstaatswidrig. Laudatio zum Big-Brother-Award, in: Frankfurter Rundschau vom 24.10.2008.
- Helmerich, Antje (2002): Spanien, das Baskenland und das Verbot von Batasuna. In: *Matices – Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal*, Nr. 35, URL: http://www.matices.de/35/eta_verbot/ [20.08.2010].
- Kaleck, Wolfgang (2004): EU-Terrorliste. Raum ohne Rechtsschutz?, in: Infobrief Nr. 92 des Republikanischen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte-Vereins, URL: <http://www.rav.de/publikationen/infobriefe/archiv/infobrief-92-2004/raum-ohne-rechtsschutz/> [20.08.2010].
- Kannankulam, John (2008): Konjunkturen der inneren Sicherheit – vom Fordismus zum Neoliberalismus, in: *Prokla*, Nr. 152, 413 – 427.
- Kirsche, Gaston (2002a): EU-Gipfel im März in Barcelona: Vielfältig gegen das Europa des Kapitals, in: *graswurzelrevolution*, Nr. 268, URL: <http://www.graswurzel.net/268/barcelona.shtml> [20.08.2010].
- Kirsche, Gaston (2002b): Spanischer EU-Vorsitz gegen linksradikalen "Terror". Alles ETA oder was?, URL: <http://www.trend.infopartisan.net/trd0202/t150202.html> [20.08.2010].
- Kleine, Mareike (2004): *Die Reaktion der EU auf den 11. September. Zu Koordination und Nicht-Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit*. Münster: LIT-Verlag.
- Monar, Jörg (2004): Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 136 – 172.
- Niehus, Gerlinde Frieda/ Freisinger, Hubertus (2004): Die Außenpolitik des demokratischen Spanien, in: Bernecker, Walther L. / Dirscherl, Klaus (Hg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt: Vervuert, 79 – 122.
- Sassen, Saskia (2008): *Das Paradox des Nationalen. Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Scheinin, Martin (2009): Interview mit Xan Harriague, in: *Berria* vom 18.3.2009, deutsche Übersetzung, URL: http://www.info-nordirland.de/euskalherria/eh_new_125_d.htm [15.08.2010].
- Segura, Antoni (2009): *Euskadi. Crónica de una desesperanza*. Madrid: Alianza.
- Streck, Ralf (2003): Baskische Gefangene, in: ders. (Hg.): *Tondar. Geschichte und Widerstand politischer Gefangener*. Bonn: Pahl-Rugenstein Nachfolger, 122 – 281.
- Taibo, Carlos (2008): *Neoliberales, neoconservadores, aznarianos. Ensayos sobre el pensamiento de la derecha leñguaraz*. Madrid: Catarata.
- Tsoukala, Anastassia 2008: Defining the terrorist threat in the post-September 11 era, in: Bigo, Didier/ dies. (Hg.): *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. New York: Routledge, 49 – 99.
- Vázquez Montalbán, Manuel (2005): *La aznaridad. Por el imperio hacia Dios o por Dios hacia el imperio*. Barcelona: Editorial Random House Mondadori.
- Woodworth, Paddy (2004): Spain Changes Cours. Aznar's Legacy, Zapatero's Prospects, in: *World Policy Journal*, Summer 2004, 7 – 26.
- Zelik, Raul (2008): Verschärfter Ausnahmezustand. Der Konflikt um das Baskenland: Vor den Parlamentswahlen Anfang März nimmt die Repression gegen baskische Organisationen und Medien zu, in: *Neues Deutschland*, vom 16.2.2008.

FEI-Studien

- Nr. 1:** Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung, (*September 1992*) UKB 20 DM (*vergriffen*)
- Nr. 2:** Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, (*September 1993*) UKB 25 DM (*vergriffen*)
- Nr. 3:** Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?, (*Juni 1994*) UKB 20 DM (*vergriffen*)
- Nr. 4:** Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, (*August 1994*) UKB 25 DM (*vergriffen*)
- Nr. 5:** Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling, (*April 1995*) UKB 12,50 EUR
- Nr. 6:** Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime, (*Juli 1995*) UKB 15 EUR
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, (*November 1995*) UKB 40 DM (*vergriffen*)
- Nr. 8:** Stefan Tidow, Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, (*November 1996*) UKB 25 DM (*vergriffen*)
- Nr. 9:** Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells", (*Februar 1997*) UKB 25 DM (*vergriffen*)
- Nr. 10:** Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias, (*März 1997*) UKB 15 EUR
- Nr. 11:** Robert W. Cox, Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“, mit einem Vorwort von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow, (*Dezember 1998*), UKB 12,50 EUR
- Nr. 12:** Jochen Steinhilber, Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre – Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, (*Dezember 1998*), UKB 25 DM (*vergriffen*)
- Nr. 13:** Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Eds.), Dimensions of a Critical Theory of European Integration. Contributions by Frank Deppe, Stephen Gill, Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber, Henk Overbeek, Bastiaan van Appeldoorn, Magnus Ryner and Dieter Plehwe, (*März 2000*) 184 Seiten, UKB 12,50 EUR
- Nr. 14:** Ho-Geun Lee, Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „europäischen schumpeterianischen Leistungsregime“, (*Juni 2000*), UKB 20 EUR.
- Nr. 15:** Frank Deppe/Stefan Tidow (Hg.), Europäische Beschäftigungspolitik. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann, Alvaro Berriel Díaz, Frank Deppe, Patrick Dold, Michael Felder, Gabriele Gilbert, Sven Gronau, Christina Jung, Jochen Steinhilber und Stefan Tidow (*Oktober 2000*), UKB 12,50 EUR
- Nr. 16:** Martin Beckmann/Hans-Jürgen Bieling (Hg.), Finanzmarktintegration und die Transformation der Corporate Governance Systeme in der Europäischen Union. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann; Hans-Jürgen Bieling; Alexander Heftrich; Daniel Lambach; Emanuel Maess und Klaus Pokorny (*Mai 2002*), UKB 12 EUR
- Nr. 17:** Martin Beckmann, Shareholder-Ökonomie und die Reform der Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union (*September 2002*), UKB 12 EUR

- Nr. 18:** Martin Beckmann; Hans-Jürgen Bieling; Frank Deppe (Hg.), The Emergence of a new Euro Capitalism? Implications for Analysis and Politics. Mit Beiträgen von: Hans-Jürgen Bieling; Dorothee Bohle; Frank Deppe; Sam Gindin/Leo Panitch; John Grahl; Christoph Scherrer (*April 2003*), UKB 12 EUR (*vergriffen*)
- Nr. 19:** Woontae Lim, Zur Transformation der industriellen Beziehungen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten: von der sozialgerechten Produktivitätspolitik zur wettbewerbsorientierten Ungleichheit (*September 2003*), UKB 17 EUR
- Nr. 20:** Euroimperialismus? Mit Beiträgen von Otto Holmann, Hans-Jürgen Bieling, Joachim Bischoff, Dieter Boris, Frank Deppe, Ingo Malcher, Paul Schäfer, Ingo Schmidt und Melanie Wehrheim, (*Januar 2005*), UKB 14 EUR (*vergriffen*)
- Nr. 21:** Hans-Jürgen Urban: Wettbewerbskorporatismus und soziale Politik – Zur Transformation wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder am Beispiel der Gesundheitspolitik, (*Februar 2005*), UKB 18 EUR
- Nr. 22:** Melanie Wehrheim: Die internationale Integration und Transformation von Polen im Kontext der europäischen Integration, (Oktober 2006), UKB 15 EUR
- Nr. 23:** David Salomon: Außenpolitik als Ideologie und Praxis – Unilateralismus und Multilateralismus im Spiegel außenpolitischer Debatten in Europa und den USA, (*Juli 2006*), UKB 12 EUR
- Nr. 24:** Stefan Schoppengerd: Die G7/G8-Gipfel in der internationalen politischen Ökonomie, (*Februar 2007*), UKB 11 EUR
- Nr. 25:** Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, (*Juni 2007*), UKB 18 EUR
- Nr. 26:** Daniel Seikel: Finanzialisierung, Europäisierung, Transnationalisierung: Die Reorganisation des öffentlichen Sektors in Spanien, (*Januar 2008*), UKB 12 EUR
- Nr. 27:** Sebastian Streb: Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität, (*Juni 2008*), UKB 13 EUR (*vergriffen*)
- Nr. 28:** Axel Gehring: Soziogenese eines 'neuen anatolischen Bürgertums' und der Aufstieg der AKP. Über den Wandel der hegemonialen Formation in der Republik Türkei (*2009*), UKB 10 EUR
- Nr. 29:** Nikolai Huke: Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik (*2010*), UKB 8 EUR
- Nr. 30:** Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit. Mit Beiträgen von Heiko Bolldorf, Simone Claar, Anna Dobelmann/Malte Lühmann, Patrick Eser, Axel Gehring, Nikolai Huke/Hassan Mouqadim, Ulli Jamitzky und Christoph Spieker (*September 2010*), UKB 12 EUR

FEI Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, *(Februar 1990)* UKB 10 DM *(vergriffen)*
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, *(Mai 1990)* UKB 6 DM *(vergriffen)*
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außer-europäische Migranten, *(Januar 1991)* UKB 7 DM *(vergriffen)*
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, *(März 1991)* UKB 10 DM *(vergriffen)*
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, *(August 1991)* UKB 6,50 EUR
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, *(März 1992)* UKB 12 DM *(vergriffen)*
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, *(Januar 1993)* UKB 7,50 EUR
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, *(Januar 1993)* UKB 6,50 EUR
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, *(1992)*
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), *(September 1993)* UKB 7,50 EUR
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, *(Januar 1994)* UKB 13 DM *(vergriffen)*
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, *(Januar 1994)* UKB 15 DM *(vergriffen)*
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, *(September 1994)* UKB 10 DM *(vergriffen)*
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, *(März 1996)* UKB 10 DM
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration. Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, *(April 1996)* UKB 7,50 EUR
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, *(August 1996)*, UKB 5 EUR
- Nr. 17:** Hajo Holst, Das EU-Referendum in Norwegen 1994 – Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, Sozialdemokratie und neoliberale Hegemonie, *(September 1998)*, UKB 4 EUR
- Nr. 18:** Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses *(Oktober 1998)*, UKB 7,50 EUR
- Nr. 19:** Otto Holman, Neoliberale Restrukturierung, transnationale Wirtschaftsbeziehungen und die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa, *(Dezember 1999)*, UKB 6,50 EUR

Nr. 20: Hans-Jürgen Bieling, Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, (*April 2000*), UKB 6,50 EUR.

Nr. 21: Werner Raza, Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union, (*November 2001*), UKB 6,50 EUR.

Nr. 22: Clyde W. Barrow, God, Money, and the State. The Spirits of American Empire, (*Januar 2004*), UKB 6,50 EUR

Nr. 23: Stefan Schmalz, Die Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA, Hegemonieverfall neoliberaler Politikkonzeptionen in Lateinamerika? (*Juni 2004*), UKB 7 EUR

Nr. 24: Vahram Soghomonian: Europäische Integration und die regionale Konfiguration des Südkaukasus, (*November 2004*), UKB 7 EUR

Nr. 25: Stephan Heidbrink: US-Hegemonie und europäische Integration – Die militärpolitischen Konfigurationen Europas im transatlantischen Spannungsfeld, (*Januar 2005*), UKB 7,50 EUR

Nr. 26: Steffi Meyer: Von Lomé nach Cotonou – Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und afrikanischen Staaten, (*Juni 2005*), UKB 6,50 EUR

Nr. 27: Krisen im Prozess der europäischen Integration. Mit Beiträgen von Martin Beckmann, Frank Deppe, Mathis Heinrich und Sebastian Streb, (*September 2006*), UKB 7, 00 EUR

Nr. 28: Stefan Schoppengerd: Gender Mainstreaming in der Europäischen Union – Geschlechterpolitik im Kontext neoliberaler Modernisierung, (*September 2006*), UKB 6,50 EUR

Kontakt

FEI am Institut für Politikwissenschaft

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke- Straße 6 G

D-35032 Marburg

<http://www.uni-marburg.de/fb03/eipoe>

Wissenschaftlicher Leiter:

Dr. John Kannankulam

Tel. (06421) 28-24932/ -25685

Fax (06421) 28-28991

john.kannankulam@staff.uni-marburg.de

Redaktion Arbeitspapiere und Studien:

Nikolai Huke

Nina Ulbrich

Bestellungen an:

feg@mail.uni-marburg.de