

Schäfer: Ich kann seriös an dieser Stelle nichts ausschließen, weil die Wichtigkeit Deutschlands durch seine zentrale Lage, seine Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen, sein Wachstum usw. auch nach allen Gipfeln noch bleiben wird. Aus diesem Grund ist die Situation jetzt nicht fundamental anders. Ein Teil der jetzigen Situation hat damit etwas zu tun, dass bei der Griechenlanddebatte unter Führung von Herrn Schäuble die Mehrheit der Finanzminister für den Grexit war. Also faktisch für das Herausdrängen eines Landes aus der EU, was Gott sei Dank an den Sozialdemokraten in Europa und an Frau Merkel gescheitert ist.

In der Flüchtlingskrise werden jetzt die anderen Länder ganz anders gebraucht und dann stellt sich die Frage, wer könnte eine Führungsverantwortung übernehmen? Deutschland-Frankreich wird meist genannt. Am besten wäre die besondere Verantwortung des Weimarer Dreiecks mit Deutschland-Frankreich-Polen. Aber wer könnte sonst noch an diese Stelle treten? Großbritannien ist halb draußen. Italien hat zwar einen erfolgreichen Premier, obendrein einen christlichen Sozialdemokraten, aber ist aufgrund der wirtschaftlichen Situation dazu nicht in der Lage, weil das Land ökonomisch schon zu lange stagniert.

Am Ende also heißt Führung, dass sich alle verständigen. Führung bedeutet aber auf der anderen Seite vor allem eine maßgebliche Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen. Also haben Donald Tusk, Jean-Claude Juncker und Martin Schulz durch das, was sie an gemeinschaftlichen Institutionen repräsentieren, so viel Eigengewicht, dass sie ähnlich wie bei der Europawahl auch politische Führung ausüben können? Sonst würde sich die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, faktisch gegen den Widerstand der Regierungschefs, im Nachhinein nur als eine Momentaufnahme erweisen.

Georg Vobruba

Mehr Realismus wagen

Zur Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entstand als Reaktion auf die Osterweiterung der EU. Es ging darum, die Interessen, die immer weitere Erweiterungsrounden antrieben, auf Nachbarschaftsarrangements unterhalb einer Vollmitgliedschaft umzu lenken und so den Widerspruch zwischen Integration und Expansion zu entschärfen. Dies packte der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi in die griffige Formel »Accession is not the only game in town.« Der EU ging es um politische Stabilität und ökonomische Modernisierung ihrer Nachbarländer. Vor allem sollten grenzüberschreitende Probleme wie Umweltbelastungen, organisierte Kriminalität und illegale Migration von der EU möglichst ferngehalten und bekämpft werden. Die Nachbarländer verfolgten – mit unterschiedlicher Intensität – Interessen an einer Intensivierung der Handelsbeziehungen, an der Beseitigung von Mobilitätsbarrieren, an finanzieller Unterstützung. Im Kern handelt es sich bei der ENP darum, politische Tauschverhältnisse zu konstruieren: Stabilisierungs- und Pufferfunktion gegen materielle und administrative Unterstützung. Zugleich sind in die Tauschverhältnisse unterschiedliche Zeithorizonte eingebaut. Kurzfristig: Kooperation bei der Abwehr von grenz-

überschreitenden Problemen im Tausch für finanzielle Unterstützung und selektive Mobilitäts erleichterungen; längerfristig: dauerhafte Übernahme von Aufgaben als Stabilitätspuffer im Tausch für mitgliedschaftsähnliche »special relationships«.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die folgenden Merkmale der ENP. Erstens: Da sich die EU starke Anziehungskraft zuschrieb und einen permanenten Beitrittsdruck der Nachbarländer unterstellte, war die ENP von Anfang an als Bremse intendiert. Das ist der Grund dafür, dass die politischen Tauschverhältnisse zwischen der EU und ihren Nachbarn asymmetrisch gedacht wurden: Die EU sah das Interesse an ENP-Tauschverhältnissen in erster Linie bei den Nachbarn. Zweitens: Während die EU die ENP direkt auf Interessen der Nachbarn bezog, interpretierte sie ihren eigenen Part primär als durch »Werte« geleitet. Im Gründungsdokument der ENP heißt es: »The European Neighbourhood Policy's vision involves a ring of countries, sharing the EU's fundamental values and objectives ...« Dementsprechend verstand die EU die ENP als Vehikel für einen Wertexport: »The European Neighbourhood policy seeks to promote commitment to shared values. The extent to which neighbouring countries implement commitments in practice varies and there is considerable scope for improvement.« Drittens wurden die Nachbarn der EU-Nachbarländer in die strategischen Überlegungen zur ENP kaum miteinbezogen. Die ENP als Strategie der Expansion ohne Erweiterung wurde nur aus der Binnenperspektive der EU mit Blick auf die unmittelbare Nachbarschaft gedacht, ihre Außenwahrnehmung als bedrohliche Expansionsstrategie – insbesondere durch die Nachbarn der Nachbarn – wurde kaum reflektiert und die Strategie nicht auf sie eingestellt. Die EU hielt sich für harmlos.

Alle drei Unterstellungen, fraglose Attraktivität, Wertorientierung und Harmlosigkeit, verloren spätestens mit dem Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ihre Selbstverständlichkeit.

Zwei historische Großereignisse nötigen die EU zu einem neuen Realismus. Erstens, die aggressiven Versuche der Absicherung eines »großrussischen« Einflussbereichs, die unter anderem zur Russland-EU-Konfrontation in Georgien und der Ukraine führten. Zweitens, der sogenannte Arabische Frühling, der weite Bereiche südlich und östlich des Mittelmeers destabilisierte und einen immensen Strom an Flüchtlingen zur Folge hat.

Die alte ENP hatte programmatisch stark auf »Werte« gesetzt, wiewohl sie praktisch immer schon genötigt war, einen Ausgleich der Interessen zwischen EU und EU-Nachbarschaft zu finden. Eine Konsequenz daraus war, dass die EU mit Machthabern wie dem libyschen Muammar al-Gaddafi abseits ihrer Programmatik und gleichsam mit schlechtem Gewissen verdeckt kooperierte, *Stabilität und Demokratie* ohne jeden Versuch, langfristige Interessen, die mit Wertüberzeugungen viel eher vereinbar gewesen wären, mitzuverfolgen. Unter dem Druck der Schengenkrise wird offensichtlich: Die Wertebasis der EU kann der Notwendigkeit, politische Tauschverhältnisse auch mit problematischen Nachbarn einzugehen, nicht standhalten.

Dass die Kollision zwischen Werten und Interessen zu Lasten der Werte geht, ist kein Vorwurf, sondern eine Feststellung. Dahinter steht ein systematisches Problem. Nicht zwischen politischer Stabilität und Demokratie, aber zwischen politischer Stabilität und dem Übergang zu demokratischen Verhältnissen gibt es ein kompliziertes Vereinbarkeitsproblem. Aus der Sicht der ENP geht es dabei darum, zwischen zwei unterschiedlichen Zeithorizonten zu vermitteln. In einem kurzen Zeithorizont können Demokratieförderung und Stabilitätssicherung zueinander in Widerspruch stehen, da Übergänge von autoritären zu demokratischen Regierungsformen kaum

ohne Destabilisierung möglich sind. Wenn aber davon auszugehen ist, dass die politische Stabilität autoritärer Regime längerfristig stets prekär ist, rückt Demokratie in den Rang einer politischen Stabilitätsvoraussetzung. Die permanente Dringlichkeit, die Stabilität der EU-Peripherie abzusichern, behindert jedoch eine auf langfristige Wirksamkeit angelegte Politik der politischen Transformation und drängt das Anliegen, Demokratisierung als »Wert« zu fördern, in den Hintergrund.

Ein realistischer Blick auf dieses prekäre Verhältnis von Werten und Interessen ist die Voraussetzung für den aussichtsreichen Versuch, als Werte verstandene Anliegen dennoch durchzusetzen. Dazu empfiehlt es sich zu sehen, dass der Gegensatz von Werten und Stabilitätsinteressen nur in kürzeren Zeithorizonten unüberbrückbar ist, dass es aber längerfristig durchaus im Sinne von Stabilitätsinteressen sein kann, eine werteorientierte Politik zu betreiben und die Kooperation mit hoch problematischen Regimen auf ein absolut erforderliches Minimum zu beschränken und zugleich Beziehungen zu demokratieorientierten Oppositionsgruppen aufzubauen. Die Programmarbeit an der ENP muss das Verhältnis von Werten und Interessen und das Dilemma zwischen kurzfristig Erforderlichem und langfristig Wünschenswertem präziser erfassen und versuchen, es strategisch beherrschbar zu machen.

Im Zuge der interessenpolitischen Wende der ENP muss sich die Aufmerksamkeit auf Zweierlei richten. Zum einen geht es darum, die Interessen der Nachbarn der Nachbarn ins Kalkül mit einzubeziehen. Die Europäische Kommission betont: »many of the challenges that need to be tackled by the EU and its neighbours together, cannot be adequately addressed without taking into account, or in some cases co-operating with, the neighbours of the neighbours.« Diese Einsicht ist zu begrüßen, denn relevante Nachbarn der Nachbarn sind gegenwärtig in der Lage, den Handlungsspielraum einzelner ENP-Länder und damit den der EU ernsthaft zu beeinträchtigen, sei es, weil diese Nachbarn über ausreichendes Droh- oder Chaotisierungspotenzial verfügen, sei es, weil sie von regulärer Politik überhaupt nicht erreichbar sind. Zum anderen muss klar sein, dass es nicht reicht, wenn sich die ENP von dem Konstrukt »Länder-Interessen« leiten lässt. Vielmehr muss der Wende zur Interessenorientierung die Erfassung von Interessendifferenzen entlang von Haupt-Cleavages innerhalb der ENP-Länder (und ihrer Nachbarn) folgen. Zur ersten Orientierung dazu bietet sich die folgende allgemeine Hypothese an: Der relevante Interessenkonflikt verläuft zwischen einer Mehrheit der ländlichen oder in traditionellen Industrien arbeitenden, eher bildungsfernen Bevölkerung einerseits und einer wachsenden Minderheit urbaner Mittelschichten andererseits. Erstere sind überwiegend immobil, national orientiert, an der Erhaltung des Status quo interessiert und EU-skeptisch, die Interessen letzterer richten sich auf Modernisierung, auf die Beseitigung von Mobilitätsbarrieren und eine EU-Anbindung. Die eher traditionell orientierte Bevölkerung ist die Mehrheit, die urbane eine wachsende Minderheit. Autoritäre politische Führungen und die von ihnen unmittelbar (via Korruption etc.) Begünstigten können sich mit Mehrheiten gegen Modernisierung, Demokratisierung und EU-Anbindung (noch?) erfolgreich verbünden. Wie auch immer solche Cleavages konkret aussehen und sich in Politik umsetzen, erst ihre Erfassung und Berücksichtigung machen die ENP und die gemeinsame Außenpolitik der EU strategiefähig. Hier eröffnet sich der ENP eine eigene Domäne, wenn sie einerseits sozialwissenschaftlichen Sachverstand für die Erhebung von politikrelevanten Cleavages mobilisiert, und indem sie andererseits die Sichtbarkeit einer Politik, in welcher Interessen der EU, der ENP-Länder und ihrer Nachbarn verschränkt sind, steigert.

Die neue explizite Fokussierung der ENP-Strategie auf Interessen der Beteiligten hat eine wichtige Konsequenz. Die neue ENP kann in nichts anderem bestehen, als in einer Neufassung der politischen Tauschverhältnisse zwischen der EU und ihren Nachbarländern. In diese Neufassung müssen prinzipiell drei Arten von Faktoren Eingang finden: neue und neu gewichtete Interessen der EU, neue und neu gewichtete Interessen der Nachbarn und Interessen der Nachbarn der Nachbarn, soweit sie für die Position der Nachbarländer relevant sind oder sein können. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass die EU ihre Angebote im Rahmen der ENP-Tauschverhältnisse deutlich verbessern müssen.

Mit der Wende zu einem neuen Realismus in der ENP sind grundlegende Neuerungen verbunden: Die unklare Gemengelage von Werten und Interessen samt der Camouflage von Interessen durch Werterhetorik wird aufgegeben. Außerdem wird die ENP um multilaterale Elemente angereichert. Die entschiedeneren Interessenorientierung und der neue Fokus auf Nachbarn der Nachbarn machen den Kern des neuen Realismus der ENP aus.

Die ENP konstruiert politische Tauschverhältnisse. Solche sind immer dann möglich und potenziell ertragreich, wenn sie innerhalb eines Konfliktraumens konstruiert werden können, der Interessenkonflikten standhält und sie eingrenzt. Solche Rahmen können auf der Basis von gemeinsamen Interessen und geteilten Werten gebildet und institutionell stabilisiert werden. Der Basislogik der EU folgend geht es in erster Linie um Interessen in den ENP-Ländern an Zugängen zu Wohlstandsquellen und um Interessen der EU an politischer Stabilität in den Nachbarländern, in diesem Sinne aber auch um Interessen an der Etablierung demokratischer Standards und von Menschenrechten. Das kann zwar substantielle Einflussnahmen auf benachbarte Länder bedeuten. Aber der Einwand, dies laufe auf einen Dominanzanspruch der EU über ihre Peripherie hinaus, zählt kaum: Ob die ENP so intendiert ist oder nicht – zum einen wird die ENP im Rahmen geopolitischen Denkens ohnehin so wahrgenommen, und zum anderen stößt der Dominanzanspruch keineswegs auf ungeteilte Ablehnung. Auch das zeigen die Entwicklungen im Osten Europas in den letzten Jahren.

Schließlich: Wie geht man mit der Kooperationsverweigerung von Nachbarn und Nachbarn der Nachbarn um? Die Europäische Nachbarschaftspolitik kann nur auf der Basis eines soliden Bestandes gemeinsamer und wechselseitig anerkannter Interessen funktionieren. Dabei müssen die Interessen der Nachbarn von Nachbarn zwar auch Gegenstand der ENP sein, aber die Grenze dieses Postulats liegt dort, wo Nachbarn von Nachbarn daraus einen bedingungslosen Vetoanspruch gegenüber Elementen der ENP ableiten. Daraus folgt auch, dass eine ersatzlose Beendigung der ENP als Indiz einer verheerenden Schwäche der EU-Außenpolitik interpretiert würde.

Mehr Realismus in der ENP wagen bedeutet, auf die Selbstberuhigung durch Werterhetorik zu verzichten, die Interessen aller Beteiligten explizit ins Zentrum der Konzeption zu rücken und den Kreis der Beteiligten zu erweitern. Mit den Interessen von Nachbarn der Nachbarn werden Elemente von Multilateralität in die ENP aufgenommen. Dort, wo Konfrontation im Verhältnis zu Nachbarn und zu Nachbarn von Nachbarn überwiegt, spätestens dort beginnt die Domäne genuiner Außenpolitik.



Georg Vobruba

ist emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Soziologie sozialer Sicherheit, Europasozilogie und soziologische Gesellschaftstheorie.

vobruba@uni-leipzig.de