



Kurzfassung von Robert Stüwe

Die innere Regimefrage als Schlüsselfaktor für die EU-Außenpolitik

Rechtsstaatsfeindliche Regierungsparteien in der EU und autokratische Großmächte wie China und Russland treiben einen Keil in die Europäische Union. Die Bedingungen dafür sind günstig: Seitdem die USA unter Präsident Donald Trump als Schutzmacht der europäischen Demokratieentwicklung an Wirkungskraft einbüßen, haben Peking und Moskau in der EU einen weiteren Handlungsspielraum. EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsaspiranten mit *illiberalen* Ambitionen fühlen sich so bestärkt. Das schwächt die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft. Was kann die EU diesem Trend entgegensetzen?

Der Schlüssel liegt in der Klärung der heimischen Regimefrage: Denn der Umstand, dass innereuropäische Rechtsstaatsgegner – wie der ungarische Fidesz, die italienische Lega oder bis Mai 2019 die österreichische FPÖ – die autokratische Herrschaftsideologie aus Peking und Moskau im Grundsatz teilen, nähert auch ihre außenpolitischen Ziele einander an. In der EU entsteht daraus ein Interessengegensatz über die Zweckbestimmung und Strategien der europäischen Außenpolitik zwischen verfassungstreuen Mitgliedstaaten und ihren Gegenpolen. Die Fragen, ob das auswärtige Handeln der Union weiter primär dem Zweck der Demokratieförderung dienen soll und ob die EU ihre Marktmacht wie bisher strategisch zur Stärkung multilateraler Institutionen einsetzen darf, werden gegensätzlich beantwortet (Meunier und Vachudova 2018, 1640 f.). Dieser doppelte Dissens begünstigt eine Entwicklung, an deren Ende sowohl die Außenhandels- als auch die Erweiterungspolitik als schärfste Machtinstrumente der EU (Meunier und Vachudova 2018, 1632) zu stumpfen Schwertern werden, da sie zugleich die zentralen Mittel zum Export marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Normen sind.

Als erschwerender Faktor kommt hinzu, dass unter Trump auch die politische Rückendeckung für die EU passé ist. Die Strafzölle auf europäische Stahlimporte

und der amerikanische Rückzug aus dem von der EU maßgeblich ausgehandelten Nuklearabkommen mit dem Iran stehen exemplarisch für den „harten Einbruch weltpolitischer Realitäten“ (Speck 2019), dem die Europäische Union ausgesetzt ist. In diesem Umfeld verstricken sich die Mitgliedstaaten der EU zunehmend in einer inneren Mächtekonkurrenz und buhlen um die Gunst autokratischer Großmächte. China nutzt diese Lage strategisch zur Verbreitung der eigenen Staats- und Wirtschaftsordnung, indem es die nationalen Sonderwege zusätzlich befeuert. Internеткиrieger im Dienste Russlands züchten in der EU nationalistische, EU-feindliche Parteien heran (Orenstein und Kelemen 2016), die es in Italien und zeitweise in Österreich zu Regierungsbeteiligungen gebracht haben. Dieses Phänomen betrifft alte wie neue Mitgliedstaaten der Union. Daher hängt die außenpolitische Macht der EU in erster Linie vom Fortbestand demokratischer Staatspraxis im Innern ab, und nicht primär von ihrer räumlichen Ausdehnung, wie Herfried Münkler argumentiert (Münkler 2019).

Denn der Klammergriff der Autokraten von innen und außen erschwert die Erfüllung der Ziele in der Erweiterungspolitik. Sie soll mit der verlockenden Aussicht auf die Mitgliedschaft in der EU das gesamte Unionsrecht in den Kandidatenländern einführen. Das Wunschergebnis: Junge Demokratien stabilisieren sich und verfestigen ihre soziale Marktwirtschaft. Die Frage, ob der machtpolitische Hebel eines EU-Beitritts weiterhin einsetzbar ist, stellt sich vor allem bei der bis 2025 geplanten Westbalkan-Erweiterung. Denn in der Balkan-Frage bündeln sich diverse strategische Ziele, die mit denen der EU nicht immer kompatibel sind. Einzig die Türkei scheint aus ökonomischen und sicherheitspolitischen Motiven daran interessiert, die Staaten in der Region in ihren NATO- und EU-Beitrittsplänen zu unterstützen (Aydintasbas 2019, 35). Dagegen investieren einige Golfstaaten und Saudi-Arabien in erheblichem Maße in Bildungs- und Erziehungseinrichtungen in der Region, um eine reaktionäre Lesart des Islams zu verbreiten (European Parliamentary Research Service 2017, 2).

Hinzu kommt, dass die Unionsinteressen von innen durch den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán unterlaufen werden und Gelegenheitsstrukturen für andere politische Player schaffen. Orbán plant durch den Aufkauf von Presseorganen in Mazedonien und Slowenien eine wesensverwandte Medienlandschaft in der Region zu schaffen (Kingsley 2018; Gergely 2019). Ziel der Maßnahmen ist es, das illiberale ungarische Staatsmodell in die Region zu exportieren. Dem serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić dienen die ungarischen Gleichschaltungsmaßnahmen in Presse und Rundfunk bereits als Vorbild (Csaky 2019). Auch russische Geheimdienste finden so auf dem Balkan günstige Bedingungen zur Diskreditierung der Erweiterungsbestrebungen von NATO und EU vor (Stronski und Himes 2019). Eine mögliche russische Unterstützung eines Putschversuchs gegen die Regierung in Montenegro im

Oktober 2016, das seit Juni 2017 Mitglied der NATO ist, ist noch nicht abschließend geklärt (Martens 2019, 3).

In Serbien konsolidiert sich Vučićs wenig demokratieaffiner Herrschaftsanspruch auch mit Hilfe chinesischer Überwachungstechnik, die offen gegen EU-Standards verstößt (Stojkovski 2019). Dieser Fall belegt, wie Pekings Interventionen EU-Aspiranten vom Rechtsstaat zusätzlich entfremden können. Als Vehikel für Chinas machtpolitische Ambitionen auf dem Balkan und der Region Mitteleuropa dient seit 2012 das regionale 17+1-Forum (Skorić 2019).¹ An dem Format beteiligt sind die Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn), die Westbalkan-Länder, seit 2019 auch Griechenland.² Zu den bekanntesten Projekten der staatlichen China Road and Bridge Corporation gehören die geplante Pelješac-Brücke an der kroatischen Adria-Küste und die Schnellbahntrasse zwischen Belgrad und Budapest. In Bosnien finanziert China Projekte im Wert von 3,8 Mrd. Euro, welche vor allem im Energiesektor die Beihilfevorschriften der Europäischen Union missachten und die Aussicht auf den Beitritt des kleinen Staates mit einem BIP von 17 Mrd. Euro beeinträchtigen (Geinitz 2019, 18). Das Beispiel der Interessenkollision auf dem Balkan zeigt: Unionsinterne und externe Autokraten müssen nicht notwendigerweise direkt zusammenarbeiten, um die Rechtsstaatsziele der EU-Erweiterungspolitik zu unterlaufen. Es reicht vollkommen aus, wenn beide Seiten mit wirkungsgleichen Maßnahmen an ähnlichen Zielen arbeiten. Gewinnen China, Russland und die Türkei mit Unterstützung Ungarns auf dem Balkan ungebrochen an Einfluss, wird die Aufnahme Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas am Veto der rechtsstaatlich entwickelten EU-Mitgliedstaaten scheitern, da liberale EU-Staaten Einspruch gegen die geplanten Beitritte einlegen werden. Auch über die Region hinaus wird die Erweiterungspolitik als außenpolitischer Hebel dann Schaden nehmen.

Hinzu kommt, dass die wachsende ökonomische Abhängigkeit von China ein beträchtliches Risiko für die Schlagkraft der Gemeinsamen Außenhandelspolitik (GHP) birgt - einem kräftigen machtpolitischen Hebel, mit dem die EU auch Demokratieförderung betreibt. Denn im Gegenzug für den Zugang zum Binnenmarkt baut die EU auch Regeln zur verantwortungsvollen Staatsführung in die Abkommen und Zollvereinbarungen ein. Damit diese Maßnahmen zum Erfolg führen können, muss die EU ihre Regeln zunächst im eigenen Binnenmarkt durchsetzen können. Ob es Lega-Chef Salvini wirklich gelingt, Italiens Teilnahme am One Belt, One Road-Projekt (OBOR) im Einklang mit den Wettbewerbsnormen der EU durchzusetzen, bleibt ungewiss. Das chinesische

¹ Zu den 17 Staaten gehören Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Kroatien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowakei und Slowenien.

² Bereits im Jahr 2016 hatte die „volkseigene“ China COSCO Shipping Corporation den Hafen von Piräus übernommen.

Kapital für industriepolitische Schlüsselprojekte wie für den Umbau der Häfen in Genua und Triest (Döhne 2019) gibt der Regierung in Peking ein zusätzliches politisches Druckmittel, um Italiens Position bei EU-Entscheidungen zu beeinflussen. Das gilt auch für die GHP. Ihre Kraft könnte stark nachlassen, wenn Peking künftig von ökonomisch abhängigen EU-Ländern bei Schlüsselentscheidungen ein Veto gegen *Good Governance*-Vorschriften einfordert, falls diese gegen chinesische Interessen verstoßen. Zwei nicht-handelspolitisch gelagerte Fälle aus der jüngeren Vergangenheit belegen dieses Risiko: So hat Griechenland im Juni 2017 eine gemeinsame EU-Erklärung mit Kritik am Grundrechtsschutz in China im UN-Menschenrechtsrat blockiert (Reuters 2017). Ungarn hat sich einer kritischen Stellungnahme der EU-Botschafter in China zur OBOR-Initiative nicht angeschlossen (Heide et al. 2018). Beide Staaten gehören zu den größten Empfängern chinesischer Direktinvestitionen in der EU.

In der GHP würde ein derartiges Ausscheren einzelner EU-Länder vor allem ihr demokratieförderndes und marktwirtschaftliches Wirkungsvermögen gegenüber Entwicklungsländern schwächen, in denen die EU und China häufig um Einfluss konkurrieren. Die Europäische Union gewährt denjenigen Staaten, die nicht mit ihr über ein Freihandelsabkommen verbunden sind, Zollermäßigungen bis hin zu Zollfreiheit im Gegenzug für - anhand der Umsetzung von UN-Konventionen - nachprüfbar rechtsstaatliche Fortschritte (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019). Das handelspolitische Instrument hierfür nennt sich APSplus, das im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der EU angewendet wird. Zu den Begünstigten zählen aktuell Armenien, Bolivien, Kap Verde, Kirgisistan, Mongolei, Pakistan, die Philippinen und Sri Lanka (Europäische Kommission 2019).

Der Umstand, dass Chinas OBOR-Initiative nicht nur auf illiberale Regierungen zielt, sondern beispielsweise auch in Deutschland Anwendung findet³, relativiert nicht die Bedeutung der inneren Regimefrage für die EU. Denn Finanzmittel aus China und Russland können existierende regierungsnah, oligarchische Machtstrukturen wie in Ungarn, Malta oder Zypern festigen oder ihre Entwicklung begünstigen. Staaten, in denen wirtschaftliche Macht in den Händen weniger Akteure konzentriert ist, weisen eine hohe Wesensverwandtschaft zum staatskapitalistischen Wirtschaftsmodell aus Fernost auf. Damit das Wirtschaftsmodell in der EU keine Schule macht, muss die Union verhindern, dass China es oligarchisch organisierten oder weniger finanzkräftigen EU-Ländern mit Hilfe der OBOR-Initiative schrittweise aufstülpt. Denn auch eine Ausbreitung neo-merkantilistischer Strukturen untergräbt eine funktionsfähige wie auch glaubwürdige Erweiterungs- und Außenhandelspolitik der Union. Der im April

³ Auch in Deutschland befürchten Kritiker seit der Übernahme des deutschen Roboterherstellers Kuka 2016 durch die chinesische Midea Group eine Verlagerung der industriellen Wertschöpfung nach Fernost (Brüggmann 2016)

2019 vereinbarte EU-Mechanismus zur Prüfung ausländischer Direktinvestitionen (FDI) (Verordnung (EU) 2019/452) ist daher ein notwendiger Schritt, um die FDI aus Drittstaaten zu überwachen. Ein Beleg: Allein zwischen 2016 und 2017 ist der Investitionsanteil chinesischer Staatsbetriebe an Pekings Gesamtinvestitionen in der gesamten EU von 35 % auf 68 % angewachsen (Hanemann und Huotari 2018, 30).

Da die zentralen europäischen Machtmittel der Außenhandels- und Erweiterungspolitik gegenüber China und Russland eine begrenzte Wirkung haben, muss die EU ihre eigene Rechtsstaatsproblematik auflösen und so die Regimefrage im Inneren klären. Vier Maßnahmen sollte sie prioritär ergreifen:

1. Damit die Zangenbewegung aus externen und internen Autokraten die wenigen außenpolitischen Stärken der EU nicht nachhaltig lähmt, braucht die EU-Kommission ein Mandat zur Bündelung einzelner, themenspezifischer Vertragsverletzungsverfahren, falls eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit auftritt.
2. Zweitens müssen Rat und Parlament dringend den Gesetzesvorschlag der Kommission zur Bindung der Strukturförderung an rechtsstaatliche Prinzipien verabschieden (COM 2018 324 final).
3. Damit sich kleptokratische Strukturen in der EU nicht verfestigen, müssen die 22 Mitgliedstaaten zudem den Druck auf diejenigen Länder erhöhen, die der europäischen Finanzstaatsanwaltschaft (EUStA) noch nicht beigetreten sind. Das entzöge einzelne Mitgliedstaaten auch dem Zugriff externer Mächte.
4. Zudem sollten alle europäischen Parteien ihre nationalistischen Mitglieder wie den ungarischen Fidesz, die rumänische PSD und die tschechische ANO aus den eigenen Reihen ausschließen, um nicht selber in ein autokratisches Fahrwasser zu geraten.

Obwohl eine demokratische Staatsordnung historisch betrachtet keine unabdingbare Voraussetzung für außenpolitische Machtgewinne eines Staates darstellt, ist sie für den außenpolitischen Erfolg der EU unverzichtbar. Denn ihre effektivsten außenpolitischen Machtmittel - der Zugang zu den Grundfreiheiten im Binnenmarkt und die vollständige Übertragung des eigenen Normenkodex auf neue Mitglieder - sind nur mit dem Erhalt der EU als demokratische „Rechtsgemeinschaft“(Hallstein 1962, 341 und 343) einsetzbar.

Zur Verwirklichung der oben genannten Maßnahmen bietet die laufende personelle und programmatische Konstituierungsphase der EU-Institutionen eine Chance, da die Liberalen und die Grünen von außenpolitisch relevanten Bewerbern für Spitzenämter konkrete politische Zusagen einfordern können. Das gilt insbesondere für den künftigen Präsidenten der Europäischen Kommission

und den EU-Außenbeauftragten. Die Fraktionen der liberalen RenewEurope⁴ und der Grünen/EFA sind nach Stimmengewinnen bei der Wahl (Liberale +39, Grüne + 23) in der Rolle der Königsmacher, nachdem die konservative EVP und die sozialdemokratische S&D ihre gemeinsame Mehrheit verloren haben. Im Europäischen Rat kann die erforderliche qualifizierte Mehrheit für den Nachfolger von Jean-Claude Juncker nicht ohne die Stimmen der sieben liberalen Regierungschefs (ZEI 2019) zustande kommen. Die Entscheidungsträger der EU sollten diese günstige Konstellation nutzen und die demokratische DNA der Europäischen Union schützen - auch zum Erhalt der außenpolitischen Handlungsfähigkeit.

Robert Stüwe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn. Am ZEI koordiniert er das Forschungsprojekt „Governance and Regulation in the European Union“. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der Energieaußenpolitik der EU.

Literaturverzeichnis

Amtsblatt der Europäischen Union (2019), Verordnung (EU) 2019/452, 21. März 2019, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.

Aydintasbas, Asli (2019), From Myth to Reality: How to Understand Turkey's Role in the Western Balkans, European Council for Foreign Relations, März 2019, abrufbar unter https://www.ecfr.eu/page/-/from_myth_to_reality_how_to_understand_turkeys_role_in_the_western_balkans.pdf

Bundesministerium für Wirtschafts und Energie (2019), Allgemeines Zollpräferenzsystem (APS), abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/zollabwicklung-allgemeines-zollpraferenzsystem-aps.html>.

Brüggmann, Mathias (2019), Handelsblatt, 1. Juni 2016, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/china-angebot-fuer-kuka-eine-gefahr-fuer-den-standort-deutschland/13674382.html?ticket=ST-1168157-d5yqEWSpnpqd2zEHZIpI-ap1>.

⁴ ehemals Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE).

Csaky, Zselyke (2019), A New Toolbox for Co-opting the Media, in: Freedom House (Hrsg). Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral, Washington D.C., abrufbar unter <https://freedomhouse.org/report/freedom-media/freedom-media-2019>.

Döhne, Oliver (2019), China investiert in Hafen- und Infrastrukturprojekte in Italien, Germany Trade & Invest, Bonn, abrufbar unter <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=china-investiert-in-hafen-und-infrastrukturprojekte-in-italien,did=2285454.html>.

Europäische Kommission (2019), European Union's GSP+ scheme, Mai 2019, Brüssel, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155235.pdf.

Europäische Kommission (2018), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, 2. Mai 2018, COM 2018 324 final, Brüssel, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_de.pdf.

European Parliamentary Research Service (2017), At a Glance. Saudi-Arabia in the Western Balkans, November 2017, abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614582/EPRS_ATA\(2017\)614582_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/614582/EPRS_ATA(2017)614582_EN.pdf)

Geinitz, Christian (2019), Lieber Chinas Spatz als Europas Taube, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. April 2019, S. 18.

Gergely, András (2019), Orban Propaganda Machine Seeks Wider Reach with News Agency, Bloomberg, 9. April 2019, abrufbar unter <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-09/orban-propaganda-machine-seeks-european-reach-with-news-agency>

Hallstein, Walter (1962), Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, Rede zur Ehrenpromotion vor der Universität Padua am 12. März 1962, in: Oppermann, Thomas (Hrsg). Hallstein, Walter. Europäische Reden, Stuttgart 1979, S.341-349.

Hanemann, Thilo / Huotari, Mikko (2018), EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment Relations, Merics Papers on China. Update No. 3, Mercator Institute for China Studies, Mai 2018, Berlin, abrufbar unter https://www.merics.org/sites/default/files/2018-08/180723_MERICS-COFDI-Update_final_0.pdf.

Heide, Dana / Hoppe, Till / Scheuer, Stephan / Stratmann, Klaus (2018), EU ambassadors band together against Silk Road, Handelsblatt, 17. April 2018, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/today/politics/china-first-eu-ambassadors-band-together-against-silk-road/23581860.html?ticket=ST-254654-SaoK9OKZcbvdjmg3s2d4-ap5>.

Kingsley, Patrick (2018), Safe in Hungary, Viktor Orban Pushes His Message Across Europe, New York Times, 4. Juni 2018, abrufbar unter <https://www.nytimes.com/2018/06/04/world/europe/viktor-orban-media-slovenia.html>.

Martens, Michael (2019), Man sieht sich in Straßburg. Urteile im Putschprozess in Montenegro, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Mai 2019, S.3.

Meunier, Sophie / Vachudova, Milada Anna (2018), Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 56, H. 7 / 2018, S. 1631-1647, abrufbar unter <https://doi.org/10.1111/jcms.12793>.

Münkler, Herfried (2019), Die EU ist porös geworden, Neue Zürcher Zeitung, 13. Mai 2019, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/meinung/europa-was-nun-ld.1479007>.

Orenstein, Mitchell A. / Kelemen, Daniel R. (2016), Trojan Horses in EU Foreign Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 55, H. 1 / 2016, S. 87-102, abrufbar unter <https://doi.org/10.1111/jcms.12441>.

Reuters (2017), Greece blocks EU statement on China human rights at U.N., 17. Juni 2017, abrufbar unter <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.

Skorić, Toni (2019), Das zweiseidige Potenzial der 17+1-Formats, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 17. April 2019, abrufbar unter <https://www.freiheit.org/das-zweiseidige-potenzial-des-171-formats>.

Speck, Ulrich (2019), Warum ein Amt in Brüssel für Merkel keine Option ist, Neue Zürcher Zeitung, 23. Mai 2019, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/meinung/kolumnen/geliehene-macht-ld.1483441>.

Stojkovski, Bojan (2019), Big Brother Comes to Belgrade, Foreign Policy, 18. Juni 2019, abrufbar unter <https://foreignpolicy.com/2019/06/18/big-brother-comes-to-belgrade-huawei-china-facial-recognition-vucic/>.

Stronski, Paul / Himes, Annie (2019), Russia's Game in the Balkans, Carnegie Endowment for International Peace, 6. Februar 2019, abrufbar unter

[https://carnegieendowment.org/2019/02/06/russia-s-game-in-balkans-pub-78235.](https://carnegieendowment.org/2019/02/06/russia-s-game-in-balkans-pub-78235)