

BERLIN RISK BRIEF

Zu Strategischen Fragen in Politik und Wirtschaft



No. 4 März 2009

Zu Anfang des Jahres 2009 hat sich die weltweite Rezession vertieft. Der BERLIN RISK BRIEF enthält Analysen zu den politischen Auswirkungen und Länderberichte. Das Ringen um Einfluss in den energie- und rohstoffreichen Regionen geht unterdessen weiter.

Die andauernde Krise beginnt die soziale Stabilität in den stark betroffenen Ländern zu unterhöhlen. Die Folgen der Rezession wecken auch in den demokratischen Staaten einen „sozialen Protektionismus“ und populistische Versuchungen.

Eine Risikoeinschätzung zu Venezuela weist auf Probleme hin, die sich aus dem Einbruch der Weltwirtschaft ergeben. Klientelistische Methoden der Herrschaftssicherung prägen das Land, das langfristig von der Erdölrente abhängt.

In dem rohstoffreichen Land Angola hat China einen Brückenkopf errichtet. Westliche Investoren sollten die Chancen prüfen, die das relativ stabile afrikanische Land bietet.

Kaum ein energiewirtschaftliches Vorhaben berührt so viele Staaten wie die geplante Nabucco-Pipeline. Ein komplizierter Ausgleich politischer und wirtschaftlicher Interessen ist notwendig, damit das Projekt zustande kommt.

Der Schlussbeitrag schildert den Stand der EU-Türkei-Verhandlungen und plädiert für mehr Geduld, um die Aussichten zu bewerten, die für Europa mit einem Beitritt des Landes verbunden wären.

(Siehe [Archiv](#) zu den bisherigen Ausgaben)

Inhalt

Carsten Giersch Soziale und politische Risiken der Weltwirtschaftskrise	2
Manuel Paulus Herrschaftssicherung durch Klientelismus in Venezuela	7
Paul Gabriel Angola – Attraktiver Investitionsstandort im südlichen Afrika	12
Daniel Eisermann Das Nabucco-Projekt in der Entscheidungsphase: Interessenkonflikte und Optionen	16
Andrew Waterman Turkey and Europe: Keeping the Future Open	22

Impressum

Herausgeber:

BERLIN RISK INSTITUTE
Eisermann und Giersch GbR

Tieckstraße 9

10115 Berlin

Tel: 49 – (0)30 – 847 123 54

49 – (0)30 – 847 123 55

kontakt@berlin-risk-institute.de

www.berlin-risk-institute.de

ViSdP:

Dr. Daniel Eisermann

PD Dr. Carsten Giersch

Layout:

Heiko Winkler

Soziale und politische Risiken der Weltwirtschaftskrise

Carsten Giersch

In Island und Lettland sind zu Beginn des Jahres 2009 die ersten Regierungen über die Folgen der Wirtschaftskrise gestürzt. In einigen weiteren Ländern haben die Menschen ihrem Unmut in teilweise gewaltsamen Protesten Ausdruck verliehen, so in Griechenland, Bulgarien und Litauen. Nach Massendemonstrationen in Irland wurde dort zum Generalstreik aufgerufen. Auch in den großen Demokratien Frankreich und England haben breit angelegte Demonstrationen und Streiks stattgefunden, in denen teilweise unerfreulich nationalistische Töne zu vernehmen waren. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit lässt auch in Ländern wie Spanien nichts Gutes erwarten. Wenn soziale Unruhen schon in weiten Teilen der Europäischen Union zu einem ernststen politischen Risiko geworden sind, was kann in Staaten wie Russland und China geschehen? Der folgende Artikel beleuchtet die politischen Dimensionen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, insbesondere die Gefährdungen der sozialen Stabilität in den besonders betroffenen Ländern. Deutschland mit seiner lebenswichtigen Außenwirtschaft muss im Blick behalten, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit sozialer Unruhen beeinflussen.

Primat des Politischen

Die gegenwärtige Finanzkrise hat globale Ausmaße angenommen, und ihre politisch-sozialen Auswirkungen werden die wirtschaftlichen Folgen übersteigen. Unverkennbar erleben wir das Primat des Politischen, das in der vorhergehenden wirtschaftsliberalen Phase der Globalisierung von manchen Beobachtern in Frage gestellt worden war. Das Primat des Politischen bedeutet, dass die Regierungen der größten Wirtschaftsnationen das weltweite Finanz- und Handelssystem nicht nur auf geeignete Weise regulieren, sondern auch für die Durchsetzung der Regeln sorgen müssen. Dieses Primat des Politischen ist darauf zurückzuführen, dass im Fall schwerer Systemkrisen, wie sie in den letzten Jahren schon häufiger aufgetreten sind, Staaten und ihre Regierungen sowie Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds als letzte Rettungsinstanz dienen. Es ist also klarzustellen, dass primär die Gesetzgeber für die Steuerung des Weltwirtschaftssystems zuständig sind. Einen Fortschritt bedeutet

die Erweiterung des zuvor exklusiven Clubs der acht Industriestaaten (G8) um die wirtschaftlich bedeutender gewordenen Schwellenländer. Mit der G20 verbindet sich zumindest die Erwartung, dass die globalwirtschaftliche Regulierung künftig aufmerksamer und ausgewogener vorgenommen wird.

Soziale Rezession

Das Ausmaß der Versäumnisse der Vergangenheit ist erstaunlich, weil zu befürchten ist, dass die mit der Wirtschaftskrise verbundene soziale Rezession intensiv auf die politischen Kräfteverhältnisse zurückwirken wird. Das gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten von Amerika, wo seit Dezember 2007 knapp 4,5 Millionen Menschen ihre Arbeit verloren haben und die Arbeitslosenquote auf 10 Prozent steigen könnte. Zwar hat die dafür maßgeblich mitverantwortliche republikanische Vorgängerregierung Bush im Herbst 2008 bereits ihre Quittung an den Wahlurnen erhalten. Die demokratische Nachfolgeregierung von Präsident Obama wird aber nicht nur gegen

eine nationale Depression, sondern international auch gegen einen starken Macht- und Prestigeverlust zu kämpfen haben.

Arbeitslosigkeit und sinkender Lebensstandard treffen die Menschen in vielen Ländern mit großer Härte. Aber Armut führt nicht unbedingt auf direktem Wege zu sozialen Protesten und Aufständen. Zumeist müssen mehrere Faktoren zusammenwirken, um die Menschen auf die Straße zu bringen. Wie bei einem Komponenten-Sprengstoff macht die Kombination von Missständen die explosive Mischung aus. Betrachten wir die bisherigen Fälle sozialer Unruhen, so entzündete sich der Protest vor allem an der Korruption und Patronage der jeweiligen Regierungen und an versäumten Investitionen in die Infrastruktur und die Sozialsysteme. Die Unzufriedenheit steigert sich noch, wenn die Regierung der Bevölkerung oder bestimmten Berufsgruppen drastische Sparmaßnahmen verordnet.

Angehörige des öffentlichen Dienstes, Studenten, Gewerkschafter und Landwirte sind die Bevölkerungsgruppen, die in der Regel eine Schlüsselrolle bei der Mobilisierung von Massenprotesten spielen. Wenn diese Gruppen frustriert werden, dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihre enttäuschten Erwartungen auf das wachsende Heer von Entlassenen und von der Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen übertragen.

Niemand darf dieses Protestpotenzial, das sich wie gesehen unter Umständen auch gewaltsam entladen kann, unterschätzen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) warnte Anfang 2009, dass die Zahl der Arbeitslosen weltweit um bis zu 50 Millionen Menschen zunehmen könnte. In China allein sind wahrscheinlich 20 Millionen Wanderarbeiter vom Verlust ihrer Jobs betroffen, und die herrschende

Kommunistische Partei fürchtet nichts mehr als um sich greifende soziale Unruhen. Auch in anderen Ländern gilt die soziale Lage als explosiv, so in Russland und in der Ukraine. Außerdem sind deren Beziehungen zueinander sehr gespannt wegen der streitanfälligen Transitverträge für russische Erdgaslieferungen nach Westeuropa und anderer geopolitischer Zwistigkeiten. Bekanntlich werden internationale Konflikte oft benutzt, um von inneren Misere abzulenken. Auch an Konstellationen wie diese muss in der nächsten Zeit verstärkt gedacht werden.

Nach Einschätzung der Weltbank werden Wirtschaft und Handel global erstmals nach 1945 schrumpfen. Weltbank-Präsident Robert Zoellick forderte die wohlhabenderen Staaten Anfang März 2009 auf, einen „Verwundbarkeits-Fonds“ einzurichten. Dorthin soll ein Teil der Konjunkturlieferungen (0,7 Prozent) fließen, um notleidende Staaten zu stabilisieren. Zoellick meinte, die globale Krise verlange nach einer globalen Lösung, um eine Katastrophe in Entwicklungsländern zu verhindern. Viele dieser Länder leiden gleichzeitig unter fallenden Exporten und Rohstoffpreisen, abnehmenden ausländischen Investitionen und der Knappheit von Krediten. Es seien Investitionen in soziale Sicherungsnetze und in kleine und mittlere Betriebe zur Arbeitsbeschaffung notwendig, so der Weltbank-Präsident, um soziale und politische Unruhen zu vermeiden.

Risiken des Scheiterns in schwachen Staaten

Für Europa scheint eine Wiederkehr extremistischer Verhältnisse im Zuge der Großen Depression wie in den 1930er Jahren im Moment eher unwahrscheinlich. Dagegen sprechen die vielfältigen Sicherungsmechanismen in der Europäischen Union. Im Hinblick auf andere Weltregionen sind jedoch die Warnungen vor

weiterreichenden politischen Risiken der jetzigen Weltwirtschaftskrise durchaus angebracht.

Immerhin werden schon seit einigen Jahren speziell die von „failing states“ ausgehenden Gefährdungen der internationalen Sicherheit beschworen. In solchen Staaten sind die zentralen Regierungsinstitutionen zu schwach, um das Gewaltmonopol behaupten zu können. Bekannt dafür sind etwa Somalia, Afghanistan und die Demokratische Republik Kongo, um nur drei Beispiele von rund zwei Dutzend Fällen zu nennen. In weiten Teilen ist in diesen Staaten die soziale Ordnung zusammengebrochen. In einigen Gebieten herrschen stattdessen lokale Kriegsherren, und vielfach sind diese rechtsfreien Räume der Ausgangsort für Terrorismus, Drogenschmuggel und andere Formen der organisierten Kriminalität.¹

Je nach Klassifizierung und Zählweise müssen etwa dreißig weitere Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika als bedenklich „schwache Staaten“ gelten, und die Weltwirtschaftskrise trägt sicher nicht dazu bei, ihre Position zu stärken. Bemerkenswerterweise hat der US-Geheimdienstchef Dennis Blair im Februar 2009 in seiner jährlichen Bedrohungsanalyse vor dem Senat die geopolitischen Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise als Sicherheitsproblem ersten Ranges genannt.² Rund ein Drittel aller Staaten wäre demnach nicht ausreichend in der

Lage, sich selbst zu helfen, um die Folgen des wirtschaftlichen Rückgangs zu begrenzen. Besorgnis erregt dabei besonders der Zeitfaktor, denn Untersuchungen hätten gezeigt, so Blair, dass das Risiko regierungsgefährdender Instabilität wächst, wenn die wirtschaftliche Krise länger als ein Jahr andauert.

Wenn sich Proteste massenhaft ausweiten, dann stehen Regierungen irgendwann vor der Wahl, abzulenken, zurückzutreten oder die Proteste gewaltsam niederzuschlagen. Letztere Option ist in autoritär geführten Staaten wahrscheinlicher als in Demokratien und kann schließlich in den repressiven Ausnahmezustand führen. Für die auswärtigen Beziehungen Deutschlands zu solchen Staaten wäre das ein schwerer Rückschlag, nicht nur in Hinblick auf zuvor geknüpft wirtschaftliche Verflechtungen, sondern auch wegen der erwünschten Ausbreitung der Demokratie.

Länder, in denen Proteste gewaltsam unterdrückt werden, sind für längere Zeit nicht besonders attraktiv für Investoren. Abgesehen von drohenden materiellen Verlusten aufgrund geringerer Rechtssicherheit richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit immer mehr auf Risiken für die Reputation von Staaten und Unternehmen, wenn sie Geschäfte mit autoritären Regimen machen. Umgekehrt werden diejenigen Staaten am schnellsten zurück auf den wirtschaftlichen Wachstumspfad finden, deren Institutionen sich in der Krise als stark genug erwiesen haben, um mit der schwierigen Situation fertig zu werden, ohne dass es zur Eskalation sozialer und politischer Konflikte gekommen ist. Es liegt daher im wohlverstandenen Interesse der Industriestaaten, die Entwicklungsländer zu stabilisieren.

¹ Zur Forschung über schwache und scheiternde Staaten siehe die Internetseiten von „Brookings Institution“ und „Fund for Peace“ in Washington D.C.

² Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence, Dennis C. Blair, Director of National Intelligence, 12 February 2009.

Demokratische Versuchungen: Polarisierung und Protektionismus

In demokratischen Ländern besteht die Möglichkeit, durch Wahlen eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse und gegebenenfalls einen Regierungswechsel herbeizuführen. Im Wahljahr 2009 finden verschiedene Parlamentswahlen (Europäisches Parlament, Deutschland, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Albanien, Bulgarien, vorgezogene Wahlen in Island und eventuell in Lettland) und Präsidentschaftswahlen (Rumänien, Litauen) statt. Nächstes Jahr folgen dann zum Beispiel Präsidentschaftswahlen in der Ukraine und Parlamentswahlen in der Slowakei. Wahrscheinlich werden Wahlkämpfe und Wahlgänge unter den Bedingungen der Krise anders als gewohnt ablaufen.

Diesmal geht es auch darum, inwieweit Regierung und führende Oppositionsparteien überhaupt attraktive Alternativen darstellen. Es sind hässliche Wahlkämpfe zu befürchten, in denen versucht wird, die politisch Verantwortlichen für die Misere anzuprangern. Hiervon und von der allgemeinen Unzufriedenheit können radikale und extremistische Parteien auf der Linken und auf der Rechten profitieren. Eine solche Polarisierung der Parteienlandschaft ist immer dann besonders problematisch, wenn die gemäßigten demokratischen Parteien so stark verlieren, dass die Regierungsfähigkeit allgemein beeinträchtigt wird. In Umfragen muss das Protestwahlverhalten nicht unbedingt bereits erkennbar sein, weil solche Neigungen häufig verschwiegen werden. Es ist also in nächster Zeit durchaus mit überraschenden Wahlergebnissen zu rechnen und mit Parteikonstellationen, welche ungewohnt schwierige Koalitionsgespräche und verzögerte Regierungsbildungen nach sich ziehen.

Amtierende Regierungen wissen um diese Gefährdungen ihrer Macht. Groß ist die Versuchung, den drohenden Machtverlust mit riskanten Herrschaftstechniken abzuwenden. Vereinzelt Anflüge von protektionistischen Redensarten waren bereits zu beobachten, leider auch in Frankreich und Großbritannien („British jobs for British workers“). Bislang überwiegt zwar in der Europäischen Union die Einsicht, dass wirtschaftlicher Protektionismus die Krise eher verschärft und verlängert. Es gibt jedoch zu denken, dass der soziale Protektionismus weiter forciert wird.

Sozialer Protektionismus richtet sich gegen Arbeitsmigration innerhalb der EU. Länder wie Spanien, die während des Booms Immigranten willkommen geheißen haben, möchten sie nun gerne wieder loswerden. Die in Zeiten der wirtschaftlichen und sozialen Krise verbreitete Neigung zur Fremdenfeindlichkeit muss sorgfältig beobachtet werden. Vor allem sind die Regierungen selbst gut beraten, diesen Geist nicht aus der Flasche zu lassen, um sich vermeintlich beim Volk beliebt zu machen. Denn nationalistische und chauvinistische Potenziale lassen sich auch durch Regierungsgegner zur Mobilisierung im Falle von Massenprotesten nutzen.

Neubewertung politischer Risiken für die Außenwirtschaft

Insgesamt wird sich aber kaum verhehlen lassen, dass die gegenwärtige Krise tatsächlich auf politische Entscheidungen oder politische Untätigkeit zurückzuführen ist. Erst die Kombination von falscher Zinspolitik in den USA und mangelnder Regulierung des „Schattenbankensystems“ hat die gigantische Aufblähung der faulen Kredite ermöglicht. Nun müssen die Folgen der Krise ebenfalls durch politische Rettungsmaßnahmen bewältigt werden, ohne die etwa das Finanzsystem

bereits einen Kreislaufzusammenbruch erlebt hätte. Weitere Eingriffe in die Wirtschaft, sei es in Form von Beteiligungen oder durch Bürgschaften des Staates, unterliegen letztlich ausschließlich politischen Entscheidungen, so etwa die Höhe der akzeptablen Neuverschuldung, internationale Solidaritätszahlungen oder Sparmaßnahmen. Mit diesen Eingriffen gehen wieder neue Risiken einher, wie Verzerrungen des Wettbewerbs oder Inflationsrisiken, deren Folgen heute noch kaum abzusehen sind.

Feststeht, dass die politischen und sozialen Kriterien bei der kommenden Reorganisation der globalen Finanzwirtschaft an Bedeutung zunehmen werden, und dass Auslandsgeschäfte künftig größeren politischen Risiken ausgesetzt sein werden. Aufgrund der sozialen Rückschritte in vielen Ländern und der danach zu erwartenden politischen Volatilität müssen Unternehmer, die im Ausland investieren oder Kooperationen aufbauen wollen,

vermehrt mit politischen Einflüssen auf die Wirtschaft rechnen.

Da die Globalisierung noch vielschichtiger und verflochtener abläuft als bisher angenommen, muss auch die politische Risikoanalyse mehrdimensional angelegt werden. Neben quantitativen Daten, die sich häufig in diversen Länderratings wiederfinden, sind zusätzlich tiefere qualitative Analysen erforderlich, um die dynamischen Kräfteverhältnisse in den Zielländern von Auslandsgeschäften zu verstehen. Dazu gehören Länderszenarien für Wahlen und mögliche Regierungswechsel, insbesondere im Hinblick auf veränderte Regulierungsthemen und Entscheidungsmechanismen, das Verständnis der Parteien und der Netzwerke von Entscheidungsträgern aus allen relevanten Einflussgruppen, die Überprüfung der Integrität von potenziellen Kooperationspartnern, die Einschätzung des sozialen Friedens sowie die Beurteilung der internationalen Einflüsse.

PD Dr. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute

Herrschaftssicherung durch Klientelismus in Venezuela

Manuel Paulus

Venezuela gilt als ein Musterland für den klientelistischen Einsatz von Sozialprogrammen. Mit seiner Politik für die Armen möchte Staatspräsident Hugo Chávez den Sozialismus des 21. Jahrhunderts prägen. Das bedeutet auch, dass eine willkürliche Enteignung privaten Besitzes jederzeit möglich ist. Trotz der Abhängigkeit des lateinamerikanischen Landes von schwankenden und derzeit geringen Einnahmen aus dem Erdölgeschäft ist ein möglicher Regimewechsel als Folge der aktuellen Wirtschaftskrise derzeit nicht absehbar. Es stellt sich die Frage, wie nach einer zehnjährigen Amtszeit von Chávez und einem für ihn siegreichen Referendum im Februar 2009, das die Begrenzung seiner Amtszeit aufhob, das politische Umfeld für die prekären Investitionsbedingungen in Venezuela einzuschätzen ist.

Entstehung des Systems Chávez

Einzigendes Merkmal der venezolanischen Gesellschaft ist die Idee, dass alle Bürger an den fünftgrößten Erdölvorkommen der Erde teilhaben sollen. Die vierzigjährige demokratische Tradition bis 1998 basierte auf der Umsetzung dieser Idee. Allerdings wurden statt dessen immer größere Teile der Bevölkerung in die Armut abgedrängt. Die Unzufriedenheit darüber fand 1998 ein Ventil in der Wahl des Fallschirmspringer-Leutnants Hugo Chávez zum Präsidenten. Mit seinem radikalen Populismus gegen die alten Eliten und die Parteiendemokratie begann er damit, ein sogenanntes System der „partizipativen Demokratie“ einzuführen. Unter dem Leitspruch *Mit Chávez regiert das Volk* wurden alle mittleren Instanzen geschwächt oder sogar ganz abgebaut, während die Armee in einer „zivil-militärischen Allianz“ ihre politische Neutralität aufgab und fortan in allen wichtigen Belangen des Landes eine Rolle spielte.

Durch die im Jahr 2000 durchgeführten Reformen (Land- und Bodenreform, Erdölsektor, Preiskontrollen, Verstaatlichungen) griff Chávez wichtige Interessen der alten Eliten an, die sich in der Folge nicht mehr an die demokratische Tradition

gebunden fühlten und einen erfolglosen Putschversuch und mehrere Generalstreiks organisieren.

Klientelismus: In einem durch Klientelismus bestimmten Netzwerk gewährt ein sozial höher stehender (meist ein Politiker) Arbeit, soziale Dienstleistungen oder Zugang zu staatlichen Institutionen, Gütern, auf die kein Rechtsanspruch besteht oder der nicht durchgesetzt werden kann. Der Empfänger (Klient) wird in eine Position der Abhängigkeit (und Dankbarkeit) gebracht, die sich in Anhängerschaft und politische Unterstützung verwandeln kann. Meist wird das Austauschverhältnis über Mittelspersonen, sogenannte Broker, abgewickelt, die aus dem sozialen Umfeld der Klienten kommen.

Konsolidierung durch Klientelismus

Es begann eine neue Phase des Regimes, in der Chávez durch die immer weiter steigenden Erdöleinnahmen nationale und internationale klientelistische Netzwerke aufbauen konnte (siehe Kasten). Im Land wurden sogenannte „bolivarische Missionen“¹ geschaffen, die außerhalb staatlicher Kontrolle agieren und Sozialleistungen verschiedenster Art für die arme

¹ Vorbild des Präsidenten ist Simon Bolívar. Regierungsnahe Maßnahmen und Organisationen sind an dem Adjektiv „bolivarisch“ zu erkennen. Vgl. Nikolaus Werz (2007): *Hugo Chávez und der Sozialismus des 21. Jahrhunderts*, Iberoanalysen Nr. 21, Berlin. [\[PDF\]](#)

Bevölkerung liefern. Meist mit kubanischer Hilfe betrieben, konnten in Umgehung der notorischen Ineffizienz der Verwaltung Lösungen für die eklatanten Sozialprobleme Venezuelas angeboten werden. Die Missionen sind gerade deswegen so wirksame Instrumente des Klientelismus, da ihnen kein Rechtsanspruch der Betroffenen zugrunde liegt.² Empfänger werden durch Propaganda (Aufdrucke auf Lebensmittelverpackungen und Medizin, Plakate und Bilder des Präsidenten) auf die Herkunft der Mittel hingewiesen und von den staatlichen Medien zur Gefolgschaft für das Regime aufgefordert. Von staatlichen Zuwendungen und Lebensmittelsubventionen leben ganze Dörfer und Teile der armen Bevölkerung in den großen Städten. Durch die willkürliche Vergabe wird die große Masse der Anhänger erreicht, die anderen können aber von der Teilhabe ausgeschlossen werden. Auf diese Weise konsolidierte Chávez für einige Jahre seine Macht bei 60 Prozent Wählerzustimmung und drängte die Opposition in eine Zuschauerrolle.

Entmachtung der Opposition

Die Opposition kehrte nach dem Scheitern aller Umsturzversuche im Jahr 2003 wieder zu einer demokratischeren Politik zurück und sammelte Unterschriften für ein Abberufungsreferendum, welches nach der Verfassung von 1999 möglich ist. Die Namen der Unterzeichneten samt Personalausweisnummer stellte der chaveztreue Abgeordnete Luis Tascón ins Internet. Die Liste wurde anschließend bei der Vergabe staatlicher Leistungen und Aufträge verwendet und die Unterstützer der Opposition auf diese Weise eingeschüchert. Das Abberufungsreferendum scheiterte, und bei den Wahlen zur Natio-

² Vgl. Daniel Ortega and Michael Penfold-Becerra (2008) *Does Clientelism Work?: Electoral Returns of Excludable and Non-Excludable Goods in Chavez's Misiones Programs in Venezuela*, IESA. [\[PDF\]](#)

nalversammlung 2005 trat die Opposition nicht mehr an. Mit diesem strategischen Fehler ermöglichte sie Chávez eine vollständige Mehrheit im Parlament und gab die verbliebenen Kontrollmöglichkeiten auf.

Im Februar 2009 setzte Chávez durch ein Verfassungsreferendum (im zweiten Anlauf) die Möglichkeit seiner unbegrenzten Wiederwahl durch. Die dabei an den Tag gelegte Eile erklärte sich aus zwei Gründen. Im Jahr 2009 werden massive Einschnitte im Staatshaushalt und auch bei den Sozialausgaben nötig sein, und das kann sich negativ auf die Popularität des Regimes auswirken. Zudem ging mit der Ablösung des amerikanischen Präsidenten George W. Bush ein wichtiges Feindbild verloren. Der gesamte Staatsapparat und alle seine Bediensteten wurden im Vorfeld des Referendums für die präsidentielle Wahlkampagne eingesetzt. Die Frage war absichtlich so formuliert, dass eine Abstimmung mit „Nein“ eine Verneinung der Demokratie suggerierte.³

Internationaler Klientelismus dank Petro-Dollars

International suchte Chávez den Kontakt mit Regierungschefs, die seine antiimperialistische Grundhaltung gegenüber den USA teilten. In Lateinamerika schuf er neue Allianzen mit Hilfe von Geschenken aus den Erdöleinnahmen oder in Form sogenannter Barter-Geschäfte mit Erdöl. Viele linke Staatschefs können dank der venezolanischen Gaben nun ebenfalls Geschenke an ihre Anhänger verteilen.

³ Die Frage lautete: „Sind sie mit der von der Nationalversammlung vorgeschlagenen Änderung der Verfassungsparagraphen [...] einverstanden, welche die politischen Rechte des Volkes erweitern, indem sie jedem Bürger und jeder Bürgerin in einem offiziellen Wahlamt ermöglichen, sich für eine weitere von der Verfassung vorgeschriebene Periode für das gleiche Amt als Kandidat aufzustellen? Eine mögliche Wiederwahl hängt somit nur vom Willen des Volkes ab.“

Auch konservative Politiker wie der Staatschef von Honduras haben die Vorteile einer Allianz mit Chávez verstanden. Da außer Lippenbekenntnissen und gemeinsamen Fototerminen bisher kaum Gegenleistungen für die umfangreichen Ölgeschenke gefordert werden, sind die Bemühungen einer lateinamerikanischen Integration im Namen von Simon Bolívar bisher recht erfolgreich verlaufen. Die Wahl Barack Obamas und der Verfall der Ölpreise entziehen Hugo Chávez allerdings die beiden Kernelemente seiner Außenpolitik: Antiimperialismus gegen die USA und das Verteilen von günstigem Erdöl. Die unaufgeregte und langfristig stabile Außenpolitik Brasiliens stellt sich vor diesem Hintergrund als erfolgreicher heraus. Die „gekauften“, also finanziell unterstützten Allianzen, darunter die Verbindungen zu Argentinien, verlieren inzwischen merklich an Bedeutung.

Innenpolitische Probleme

Ungelöst sind die großen innenpolitischen Probleme des Landes: Zu den wichtigsten gehören erstens die nach wie vor sehr schlechten Sozialindikatoren, zweitens eine sich mit der Weltwirtschaftskrise verschärfende Stagflation der venezolanischen Rentenökonomie und drittens die höchste Kriminalitätsrate in ganz Amerika.

(1) Obwohl mit Hilfe der „bolivarischen Missionen“ einige der gravierendsten sozialen Probleme des Landes angegangen wurden, sind Reichweite und Effizienz der Maßnahmen von der Regierung propagandistisch weit überhöht worden. Vor allem an den Alphabetisierungskampagnen und der Bildung von Kooperativen in der Landwirtschaft wird in der Wissenschaft Kritik geübt. Die von Kuba organisierte Gesundheitsversorgung hat in den ersten Jahren bis 2006 tatsächlich große Erfolge gebracht, befindet sich seitdem jedoch in einem Prozess des Verfalls. Es

ist festzustellen, dass trotz der zwischenzeitlich erreichten Fortschritte die Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung in den ärmeren Regionen des Landes noch immer unzureichend ist. Venezuela importiert 70 Prozent seiner Grundnahrungsmittel (vor allem aus Brasilien), eine mögliche Devisenknappheit kann sich daher negativ auf die Versorgungslage der Bevölkerung auswirken.

(2) Venezuela ist seit den 1950er Jahren abhängig von der Erdölrente und hat bereits mehrere Zyklen der sogenannten „holländischen Krankheit“⁴ durchlebt (manche Autoren sprechen auch schon von der „venezolanischen Krankheit“). Derzeit stammen 95 Prozent der Deviseneinkünfte und 80 Prozent des Staatshaushaltes aus der Ölindustrie. Auch wenn in den vergangenen Jahren Devisenreserven von ungefähr 60 bis 80 Milliarden US-Dollar angehäuft wurden, stellt der Verfall des Ölpreises eine Bedrohung für das Land dar. Ein Großteil der Einnahmen der letzten Jahre wurde am Parlament vorbei in sogenannte Präsidialfonds umgeleitet, weshalb die Funktion des Staatsapparates trotz Korruption und Ineffizienz zunächst nicht gefährdet ist. Die öffentliche Hand ist jedoch durch die vorgenommenen Verstaatlichungen und die Sozialprogramme zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor geworden, und ihre Schwäche muss somit zu einem Schrumpfen der Wirtschaftsleistung führen. Hier macht sich auch bemerkbar, dass jahrelang nicht in die Ölindustrie

investiert wurde. Nach OPEC-Angaben liegt das Fördervolumen rund eine Million Barrel unter der vom venezolanischen

⁴ Die holländische Krankheit, auch als Fluch der Ressourcen bekannt, beschreibt ein Phänomen, das in rohstoffexportierenden Ländern auftritt. Die Einnahmen schwächen die nationale Produktion und führen zu regelmäßigen Krisen, wenn die Commodity-Preise fallen. Vgl. Hubertus Bardt: *Rohstoffreichtum – Fluch oder Segen?* In: *IW-Trends* 1/2005 [\[PDF\]](#)

Staat angegebenen Menge. In Kombination mit der hohen Inflation von 30 bis 40 Prozent deutet sich eine Talfahrt an.

Private Investitionen kommen hier nicht in Frage, da die Verstaatlichungen und Preiskontrollen das Land unattraktiv machen. Zudem hat sich der Staat in den letzten Jahren als „schlechter Zahler“ herausgestellt. Jüngstes Beispiel für das staatliche Agieren in der Wirtschaft ist die Besetzung mehrerer Reisfabriken durch Militärs und die Enteignung der multinationalen Firma Cargill Anfang März 2009.

(3) Das dritte gravierende Problem macht sich vor allem in den großen Städten bemerkbar. Die gemeine und die organisierte Kriminalität sind seit den 1990er Jahren kontinuierlich gestiegen. Caracas gehört laut einem Bericht der Zeitschrift *Foreign Policy* mit 130 bis 160 Morden auf 100.000 Einwohner inzwischen zu den gefährlichsten Städten der Welt. Vor allem nachts in den Armenvierteln kontrollieren private Banden die Straßen. Ausgerüstet mit automatischen Waffen, die vermutlich teilweise aus Armeebeständen stammen, verdrängen sie die schlecht ausgestattete und bezahlte Polizei. Nach Einbruch der Dunkelheit kommt das öffentliche Leben komplett zum Erliegen und selbst in besseren Vierteln sind Schüsse zu hören. Das Justizsystem ist wegen der faktischen Aushebelung der Gewaltenteilung, der politisch gemachten Vorgaben und der großen Menge der Fälle unfähig, für die Durchsetzung der Rechtsordnung zu sorgen. Die Zersplitterung der Polizeikompetenzen ohne ausreichende Koordination trägt zusätzlich zur geringen Aufklärungsrate bei.

Wohin entwickelt sich Venezuela?

Ein Wechsel des politischen Regimes scheint eher unwahrscheinlich, da Präsident Chávez auch bei eingeschränktem

Klientelismus eine hohe Popularität in der Bevölkerung genießt. Die Opposition ist zersplittert und besteht aus unterschiedlichsten Parteien, von der konservativen *Primero Justicia* bis zur ehemaligen Guerilla-Linken *Movimiento al Socialismo*. Einig ist man sich lediglich in der Ablehnung des autoritären Präsidenten. Die meisten Parteiführer entstammen noch immer der weißen Elite, die durch die Reformen der 1990er Jahre dauerhaft ihr Ansehen in Venezuela verloren hat. Ehemals einflussreiche private Medien wie *Globovisión* und *RCTV* haben die Meinungsführerschaft (nicht aber ihren Marktanteil) in der armen Bevölkerung weitgehend eingebüßt.

Bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2012 wird der Ölpreis sicherlich wieder ansteigen und mit den daraus resultierenden Einnahmen kann das Popularitätstief durch klientelistische Praktiken wieder ausgeglichen werden. Bedrohlicher für den Machterhalt ist eine mögliche Konfrontation zwischen Chávez und den ihm bisher treu ergebenen Eliten (der sogenannten *Boliburguesía*). Zu ihnen gehören befreundete Militärs und die gesamte Familie Chávez. Ihre durch Korruption und Vetternwirtschaft erlangten Pfründe sind durch die anstehenden Ausgabenkürzungen gefährdet. Hier ist Konfliktpotenzial vorhanden, das jedoch wahrscheinlich nicht zu einem offenen Bruch führen wird.

International wird vor allem die Entwicklung in Kuba eine Rolle spielen. Eine Aussöhnung mit den USA und ein Ende der kubanischen Revolution hätten tiefgreifende Folgen für Venezuelas Position in Lateinamerika. Die zeitweilige Schwäche Venezuelas ausnutzend, wird Brasilien seine regionale Vormachtstellung in den nächsten Jahren weiter ausbauen können und sich als verlässlicher Partner

auch in der Krise darstellen. Bei allen Unwägbarkeiten zeichnet sich gegenwärtig eine Tendenz relativ deutlich ab: Hugo Chávez wird sich für Venezuela wohl zu einer Figur wie Juan Domingo Perón in Argentinien entwickeln. Dieser hat die Geschicke seines Landes, selbst

aus dem Exil heraus, bis an das Ende seines Lebens bestimmt.

Manuel Paulus, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock. Er schreibt seine Doktorarbeit zum Thema „Klientelismus in Lateinamerika“.

AKTUELLE PUBLIKATION im VS Verlag für Sozialwissenschaften



Carsten Giersch
Risikoeinstellungen in internationalen Konflikten

Die Risikoeinstellungen der Akteure spielen in internationalen Konflikten eine entscheidende Rolle. Das gilt besonders für die Eskalation zwischenstaatlicher Krisen und die Befriedung langwieriger Bürgerkriege. Durch die Verbindung der rationalen Spieltheorie mit der psychologischen Prospect-Theorie wird systematisch untersucht, wie Risikofreude oder Risikoscheu von Individuen und Gruppen in bestimmten Konfliktsituationen entstehen. In dem Buch kommen interdisziplinäre Methoden der Präferenzanalyse zur Erstellung von Risikoprofilen zur Anwendung, die genaueren Aufschluss über die Konfliktmotivation der Akteure geben.

Aus dem Inhalt

Einleitung: Risikoanalyse und internationale Sicherheit - Faktoren von Risikoeinstellungen in internationalen Konflikten - Risikomanagement bei der Befriedung von Bürgerkriegen - Konklusionen: Risikotheorie der internationalen Friedenssicherung

ISBN: 978-3-531-16453-3
389 Seiten, 2009.

[Bestellung über Verlag](#)

Angola – Attraktiver Investitionsstandort im südlichen Afrika

Paul Gabriel

Nach 27 Jahren Bürgerkrieg kehrte 2002 wieder Frieden in Angola ein. Seither hat das Land eine enorme wirtschaftliche Entwicklung vollzogen, welche besonders durch die Volksrepublik China gefördert wurde. Sie konnte sich auf diese Weise im angolischen Rohstoffsektor eine Reihe lukrativer Verträge sichern. Europa und die USA wollen das Feld aber nicht komplett den Chinesen überlassen, und so bemüht sich inzwischen auch Deutschland um ein stärkeres Engagement in dem südwestafrikanischen Land. Während die dortigen Wirtschaftsaussichten weiterhin positiv einzuschätzen sind, bleibt die politische Stabilität Angolas einigen Risiken ausgesetzt.

Seit 2002 läuft mit kräftiger Unterstützung Chinas der wirtschaftliche Aufbau. Die reichhaltigen Rohstoffreserven Angolas spielen hierbei eine besondere Rolle. Zum einen verfügt Angola über beträchtliche Erdölvorkommen. Vorsichtige Schätzungen des amerikanischen Energieministeriums sprechen von etwa 9 Milliarden Barrel (159 Liter) Öl.¹ Neue Funde vor der Küste des Landes lassen auf weitere Vorkommen in etwa derselben Höhe schließen. Diese Reserven ermöglichten es Angola, mit zuletzt durchschnittlich 1,8 Millionen geförderten Barrel Öl pro Tag², hinter Nigeria zum zweitgrößten Ölförderland in Afrika aufzusteigen.

Angola ist ein Staat in Südwestafrika mit rund 17 Millionen Einwohnern und dem größten Bevölkerungswachstum des Kontinents. In den letzten Jahren konnte es die weltweit höchsten Wirtschaftswachstumsraten (z.T. mehr als 20 Prozent) verzeichnen und zog das höchste Investitionsvolumen Afrikas an. Nach wie vor leben aber zwei Drittel der Bevölkerung in absoluter Armut.

Zusätzlich verfügt Angola über hochwertige Diamantenvorkommen. Schätzungen gehen von bis zu 200 Millionen Karat aus. Bisher werden jedoch nur 42 Prozent dieser Vorkommen auch ausgebeutet.

¹ Energy Information Administration: A Country Profile Angola

² OPEC Monthly Oil Market Report, Februar 2009

Noch in diesem Jahr plant Angola daher, seine Produktion um 10 Prozent zu steigern. Weitere wichtige Exportgüter Angolas sind landwirtschaftliche Produkte wie Zuckerrohr und Reis.

Im Jahr 1974 brachte eine Revolution das Ende der Diktatur in Portugal und machte den Weg frei für die Unabhängigkeit der bisherigen Kolonie Angola. Nachdem die Portugiesen sich aus dem südwestafrikanischen Land zurückgezogen hatten und eine erste Regierung gebildet wurde, brach 1975 ein Bürgerkrieg zwischen der marxistisch-leninistischen MPLA (Volksbewegung zur Befreiung Angolas) und der durch Südafrika und die USA unterstützten UNITA (Nationale Union für die völlige Unabhängigkeit Angolas) aus. Diese erste Auseinandersetzung konnte die MPLA für sich gewinnen und ihr Führer, Jose Eduardo Dos Santos, bis heute Staatschef Angolas, übernahm 1979 die Macht. In der Folge kam es immer wieder zu erneuten Phasen von Gewaltanwendung zwischen den verschiedenen Rebellengruppen. Erst nach dem Tod des UNITA-Führers Jonas Savimbi, konnte im Jahr 2002 ein dauerhafter Frieden durchgesetzt werden. Ihm folgten im September 2008 freie Parlamentswahlen, aus denen die MPLA mit 82 Prozent der Stimmen als klarer Sieger hervorging.

Um diese Rohstoffreserven auch nutzen zu können, benötigte Angola nach dem Ende des Bürgerkriegs Kredite für den Aufbau der zerstörten Infrastruktur. Die europäischen Länder und die USA waren bereit, Angola über bisherige Schuldenerlasse hinaus zu unterstützen. Sie verlangten für die Vergabe von Entwicklungshilfe

und die gewünschten Kredite aber unter anderem einen Vertrag mit dem Internationalen Währungsfonds. Dieser hätte Deregulierungen und eine Marktöffnung zum Inhalt gehabt und sollte sicherstellen, dass die Gelder auch wie vorgesehen verwendet werden. Das lehnte Angola jedoch ab, da China Kredite ohne derartige Bedingungen anbot. Angola nahm das Konkurrenzangebot aus Fernost an und erhielt bis heute insgesamt 4,4 Milliarden Dollar. Auch ein Großteil der dringend benötigten Infrastruktur wird seither durch die Volksrepublik errichtet. Der Gesamtwert dieser chinesischen Leistungen addiert sich inzwischen auf über 10 Milliarden Dollar. Die Rückzahlung erfolgt in Erdöl und China sicherte sich damit einen festen Stand in Angola.

Neben den chinesischen Firmen sind aber auch amerikanische und europäische Unternehmen in dem Land aktiv. Im Erdölbereich teilen sich die amerikanischen Firmen Exxon Mobil und Chevron sowie die französische Total und britische BP die Ölförderung mit dem angolischen Staatskonzern Sonangol. Deutsche Bank und Commerzbank steuern Kredite für den Wiederaufbau bei und die italienische Fiat Group will beispielsweise zum größten Lieferanten für Lastkraftwagen in Angola aufsteigen.

Auch die deutsche Politik bemüht sich zunehmend um das südwestafrikanische Land. So durften sich Ende Februar 2009 der angolische Staatschef Jose Eduardo Dos Santos und seine Delegation über einen anerkennenden Empfang bei Bundeskanzlerin Merkel, Wirtschaftsminister Guttenberg und Bundespräsident Köhler freuen. Guttenberg betonte bei diesem Treffen, man dürfe den afrikanischen Kontinent nicht Asien überlassen und erklärte Afrika zu einem Schwerpunkt der deutschen Außenwirtschaftspolitik. Dos

Santos bekräftigte im Gegenzug Angolas Interesse an einer Zusammenarbeit mit Deutschland und hieß potenzielle Investoren in seinem Land willkommen.

Angolas Diversifizierungsstrategie

Im Rohstoffsektor dominieren langfristige Verträge und erschweren einen Einstieg neuer Investoren. Angola setzt jedoch auf eine Diversifizierung seiner Exporte und will die Abhängigkeit von Ölexporten reduzieren. Dies und die zweistelligen Wachstumsraten in den vergangenen Jahren eröffnen deutschen Produkten zweifellos neue Erfolgchancen. Die deutsch-angolanische Wirtschaftsinitiative, ein Zusammenschluss von rund fünfzig Unternehmen sowie Vertretern aus Ministerien und Diplomatie, sieht besonders in den Sektoren Bergbau, Infrastruktur und Energie noch Potenzial für ein verstärktes Engagement der Bundesrepublik. Für dieses Jahr wird das deutsch-angolanische Außenhandelsvolumen bereits die Grenze von einer Milliarde Euro überspringen.³ Angola verfolgt zudem Pläne, das bei der Erdölförderung freiwerdende Erdgas zukünftig nicht mehr abzufackeln, sondern verflüssigt nach Europa und Amerika zu exportieren. Hier bietet sich eine weitere Möglichkeit, das Handelsvolumen für beide Seiten zu vergrößern.

Wirtschaftlich befindet sich die junge Demokratie insgesamt auf einem stabilen Erfolgskurs. Auch wenn die weltweite Wirtschaftskrise den Aufstieg Angolas spürbar abbremsen wird, kann sie ihn wahrscheinlich nicht dauerhaft unterminieren. So bestätigt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), dass Angola in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investition und Handel gelungen

³ DIHK: Mehr deutsche Unternehmen blicken nach Angola, 27. Februar 2009, www.dihk.de

sei. Noch im Jahr 2009 ist die Eröffnung einer Repräsentanz der deutschen Wirtschaft in Luanda geplant. Trotz der positiven Wirtschaftsaussichten sollten sich mögliche Investoren jedoch der vorhandenen politischen Risiken bewusst sein.

Politische Risiken

Auch wenn Angola in den letzten Jahren wichtige Reformen vorangetrieben hat, gibt es nach wie vor einige Probleme. So gehört Angola noch immer zu einem der korruptesten Länder Afrikas. Selbst die Tochter von Präsident Dos Santos wies kürzlich auf die ökonomisch negativen Folgen der Übermacht korrupter angolischer Oligarchen hin. Diese Elite verhindert zur Sicherung ihrer Einnahmen bisher beispielsweise einen Beitritt Angolas zur Transparenzinitiative der extraktiven Industrie (EITI). Zudem werden wirtschaftliche Vorhaben durch eine schwerfällige staatliche Bürokratie und einen ausufernden Staatsapparat behindert. Laut dem *Doing Business Report* der Weltbank benötigt allein das Wirtschaftsministerium durchschnittlich fast zwei Monate, um die Genehmigung zur Eröffnung eines Gewerbes auszustellen. Gemessen an der Einfachheit, ein Geschäft zu betreiben, kommt Angola damit nur auf Platz 168 von 181 Ländern.⁴ Auch bei anderen Indikatoren wie Rechtsstaatlichkeit, Pressefreiheit und effektivem Regierungshandeln findet sich Angola nur im unteren Fünftel der Staaten.

Positiv ist hingegen die seit dem Friedensschluss von 2002 relative Stabilität des politischen Systems Angolas. Die Parlamentswahlen im September 2008 wurden von Beobachtern als weitgehend frei eingeschätzt. Die MPLA konnte sich mit 82 Prozent der Stimmen gegen die UNITA

durchsetzen, welche ihre eindeutige Niederlage akzeptierte. Die überaus komfortable Mehrheit der MPLA führt diese nun aber in Versuchung, zu einem Einparteiensystem zurückzukehren. Sie verfügt über die notwendige Zweidrittelmehrheit zur Änderung der Verfassung und bereits im Vorfeld der Parlamentswahlen kontrollierte die MPLA einen Großteil der Medien und stellte sich als die einzige Option dar. Zusätzlich gibt es bis heute vereinzelt Einschüchterungen kritischer Journalisten, was ebenfalls zumindest schwach auf die Rückentwicklung zu einem Einparteiensystem hindeutet.

Eine systematische Missachtung oder gar Unterdrückung der Opposition könnte langfristig zu neuerlichen Unruhen und im schlimmsten Fall zu einer Rückkehr des Bürgerkrieges nach Angola führen. Für die nahe Zukunft gilt das System jedoch als stabil. Hohe Einnahmen aus Rohstoffexporten ermöglichen es der Regierung, öffentliche Güter für die Bevölkerung bereitzustellen. Nach einem langjährigen Aufschwung konnte zudem eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden, welche aber freilich unter dem Vorbehalt der sozialen Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise steht.

Auch auf die Ambivalenz der Übermacht der MPLA in Armee und Polizei ist hinzuweisen. Diese Dominanz der MPLA gilt zwar aktuell als stabilisierender Faktor in Angola. Die fehlende Trennung zwischen Politik, Justiz und Militär könnte jedoch langfristig gesehen zu einem erheblichen Risiko für den innerstaatlichen Frieden des Landes werden.

Ebenfalls problematisch erscheint die Auseinandersetzung um Sezessionsbemühungen der angolische Exklave Cabinda. Sie ist durch einen schmalen Streifen kongolesisches Staatsgebiet von Angola getrennt und vor ihren Küsten

⁴ World Bank: Doing Business 2009. Country Profile for Angola, www.doingbusiness.org

lagern 60 Prozent der Erdölvorkommen Angolas. Auch wenn 2006 ein Friedensabkommen mit dem Cabinda-Dialogforum erreicht wurde, fordern einzelne Rebellen-Gruppen weiterhin die Unabhängigkeit der Provinz. Gegen sie geht die angolansische Armee zum Teil gewaltsam vor und wird hierfür von Menschenrechtsorganisationen kritisiert.

Für 2009 wurden Präsidentschaftswahlen angekündigt. Ein konkreter Termin steht allerdings noch nicht fest. Der wahrscheinliche Grund hierfür ist, dass Präsident Dos Santos nicht mehr selbst antreten will, seine Nachfolge aber noch offen ist. Er hat zudem bereits die Veröffentlichung einer neuen Verfassung noch vor den Wahlen angekündigt. Der Inhalt dieser Verfassung könnte sein, dass der Präsident künftig direkt vom Parlament gewählt wird. Aufgrund der aktuellen Mehrheitsverhältnisse würde dies den Trend zu einem Einparteiensystem bestätigen und das Risiko aus einer Konfrontation mit den Oppositionsparteien verstärken.

Dieses Risiko gewinnt seine Wahrscheinlichkeit auch daher, dass Angola unter einer extremen Ungleichverteilung der Einkommen leidet, welche die Regierung bisher kaum zu bekämpfen vermochte. Während sich die Eliten des Landes an den Einkünften aus Rohstoffverkäufen bereichern, lebt ein Großteil der Bevölkerung in absoluter Armut. In Städten wie Caimbambo verlegen chinesische Firmen bereits Glasfaserkabel, ohne dass die lokale Bevölkerung über eine Trinkwasserversorgung verfügt. Zwei Drittel der Menschen leben von weniger als zwei US-Dollar am Tag und ein Drittel kann weder lesen noch schreiben. Gleichzeitig gehört Luanda zu den teuersten Städten der

Welt. Angesichts solcher sozialen Missstände liegt es im Interesse potenzieller Investoren, sich ihrer Corporate Social Responsibility bewusst zu werden⁵ und mit ihrem Einsatz eine gesamtgesellschaftlich bessere und stabile Zukunft Angolas zu unterstützen.

Bisher haben die sozialen Spannungen noch nicht zu größeren Unruhen im Land geführt. Solange der Aufschwung in Angola anhält, ist dies auch für die nahe Zukunft nicht zu erwarten. Sollte der Ölpreis jedoch dauerhaft unter 55 Dollar verharren und internationale Investitionen ausbleiben, ist der Aufschwung und damit der innerstaatliche Frieden gefährdet.

Dagegen trägt Angolas friedliches regionales Umfeld positiv zur politischen Stabilität bei. Von Namibia und Sambia geht keine Gefahr für Angola aus. Hier lassen sich eher Chancen für eine wirtschaftliche Kooperation erkennen. Die Demokratische Republik Kongo macht zwar immer wieder mit gewaltsamen Auseinandersetzungen auf sich aufmerksam, diese finden jedoch im Osten des riesigen Landes statt. Eine Gefahr für Angola ist nicht zu erkennen.

Die politischen Risiken in Angola scheinen insgesamt gegenwärtig so weit reduziert, dass Angola zu einem attraktiven Investitionsstandort geworden ist. Allerdings erfordern die einseitige Machtverteilung mit einem Trend zu einem Einparteiensystem und die extreme Ungleichheit der Einkommensverteilung eine intensive Beobachtung und differenzierte Analyse.

Paul Gabriel, Student der Politikwissenschaft und Ethnologie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, schreibt seine Abschlussarbeit zur chinesischen Rohstoffpolitik in Afrika.

⁵ Vgl. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Neufassung 2000) [\[PDF\]](#)

Das Nabucco-Projekt in der Entscheidungsphase: Interessenkonflikte und Optionen

Daniel Eisermann

Kein energiewirtschaftliches Vorhaben entfaltet seit einiger Zeit solche politische Symbolkraft wie der Plan einer Erdgasleitung, welche die Gasvorkommen des Nahen Ostens und der Region um das Kaspische Meer über die Türkei mit Europa verbinden soll. Der Name „Nabucco“ geht auf die in der Verdi-Oper verwendete Namensform des Königs Nebukadnezar zurück. Während es in der Oper um die Befreiung aus babylonischer Gefangenschaft geht, thematisiert das Pipeline-Projekt die Abhängigkeit Europas von russischen Erdgaslieferungen. Die Folgen dieser Abhängigkeit waren zuletzt beim russisch-ukrainischen Gasstreit zu spüren, der wegen der Funktion der Ukraine als Transitland zu einer Unterbrechung vereinbarter Gastransporte in andere europäische Staaten führte. Die Verhandlungen um das Projekt befinden sich derzeit in einer kritischen Phase. Am 27. Januar 2009 fand die Nabucco-Konferenz in Budapest statt, bei der neben Vertretern der EU-Kommission, der Unternehmen und der Transitländer auch potenzielle Gaslieferanten anwesend waren. In der „Budapester Erklärung“ wurde der Wille bekräftigt, das Projekt voranzutreiben. Bis zur Jahresmitte soll es ein Regierungsabkommen der beteiligten Staaten geben. Unterdessen bleibt das Vorhaben mit vielen politischen und wirtschaftlichen Risiken behaftet. Nur wenn es bald gelingt, die widersprüchlichen Interessen der voraussichtlichen Liefer- und Transitländer zusammenzuführen, besteht eine Erfolgschance.

Streit um die Anschubfinanzierung

Zu teuer sei das Projekt, unbedeutend, was die mögliche Lieferkapazität betrifft, und von logistischen Schwierigkeiten und politischen Fragezeichen belastet, so lautet die Kritik nicht weniger Fachleute. Die unverändert großen Schwierigkeiten bei der Umsetzung lassen sich auf zwei Grundfragen reduzieren, die miteinander zusammenhängen. Zum einen ist die Finanzierung des Vorhabens, dessen Gesamtkosten auf rund acht Milliarden Euro veranschlagt werden, nach wie vor nicht endgültig geklärt.

Dahinter steckt das eigentliche Problem, dass auch nach langjähriger Planung immer noch nicht klar ist, welche Länder die für Nabucco benötigten Gaslieferungen beisteuern werden. Finanziell steht offenbar fest, dass die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)

und die Europäische Investitionsbank (EIB) das Projekt mit Krediten unterstützen werden. Die Umsetzung der Ankündigungen ist von der Rechtssicherheit abhängig, für die das internationale Regierungsabkommen sorgen soll. Gravierender ist, dass sich die verantwortlichen Unternehmen bislang mit konkreten Finanzierungszusagen zurückhalten. Drei Konsortialfirmen – OMV (Österreich), MOL (Ungarn) und BEH EAD (früher Bulgargaz) – haben überdies eine Beteiligung an dem von Russland betriebenen South-Stream-Vorhaben zugesagt, was indirekt Fragen nach einem Interessenkonflikt aufwirft.

Um dem seit einiger Zeit stagnierenden Projekt neuen Schwung zu verleihen, ergriff die Europäische Kommission die Initiative und schlug im Januar 2009 vor, 250 Millionen Euro als kurzfristigen Kredit für Nabucco bereitzustellen (später wurde

der Betrag auf 200 Millionen reduziert).¹ Die von den Gesamtkosten her geringe Anschubfinanzierung aus EU-Mitteln war letztlich als vertrauensbildende Maßnahme gedacht. Der Streit darüber machte aber die abweichenden Auffassungen deutlich, die wegen der Ausrichtung der gemeinsamen Energiesicherheitspolitik bestehen. Bundeskanzlerin Merkel lehnte es Anfang März 2009 beim EU-Gipfel in Brüssel ausdrücklich ab, Nabucco gegenüber den Erdgasleitungs-Bauvorhaben Nord Stream (Ostsee-Pipeline) bzw. South Stream die Priorität zu verleihen.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist Nabucco nicht anders zu behandeln wie die genannten Parallelvorhaben, die ebenfalls nicht aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Die Haltung spiegelt indirekt aber auch die Verärgerung wider, die wegen Nord Stream besteht. Politische Widerstände in einigen Anrainerstaaten, wo das primär deutsch-russische Projekt kritisch beurteilt wird, haben bislang einen schnelleren Bau der Pipeline verhindert. Bereits Ende Januar 2009 hatte Angela Merkel in einem Brief an Kommissionspräsident José Manuel Barroso und die tschechische EU-Präsidentschaft eine ausgewogene Unterstützung der EU für alle drei relevanten Pipeline-Vorhaben eingefordert.

Die antirussische Stoßrichtung

Auf der anderen Seite stilisieren die meisten Fürsprecher von Nabucco, zu denen in Europa besonders Österreich, Rumänien und Polen zählen, das Projekt zum energiepolitischen Testfall dafür, ob sich die EU ernsthaft zu einer gemeinsa-

¹ Ein Teil der veranschlagten Summe wäre nach den Plänen der Kommission nicht der Nabucco-Pipeline, sondern der Abzweigung Türkei-Griechenland-Italien zugute gekommen. Der Betrag sollte über die EIB bereitgestellt werden und als Absicherung für günstige Anleihen und Kredite im Zusammenhang mit Nabucco dienen.

men Energiesicherheitspolitik durchringen und aus der Abhängigkeit vom russischen Erdgas befreien kann. Ferner soll ein Signal an Russland und die Ukraine gesetzt werden, dass das rücksichtslose Verhalten des Hauptlieferanten und des Transitlandes, durch das Russland den Großteil seiner Gasexporte nach Europa leitet, nicht folgenlos bleibt. Hinzu kommt die Heranführung der südosteuropäischen Staaten an die europäischen Gasnetze, die aus der im Jahr 2005 vereinbarten Energiegemeinschaft EU-Südosteuropa folgt. Als Transitregion würde Südosteuropa zudem aufgewertet.

Stichwort Nabucco

Nabucco soll die europäische Energieabhängigkeit von russischen Erdgasimporten mindern. Im EU-Programm „Transeuropäische Netze“ (TEN-E) gilt das Projekt als eines der vier wichtigsten Vorhaben beim Ausbau des europäischen Energieleitungsnetzes.

Die Pipeline wird nach der bisherigen Planung mit einer jährlichen Kapazität von 31 Milliarden Kubikmeter Erdgas den europäischen Markt an die Gasreserven Zentralasiens und der Region um das Kaspische Meer anbinden. Die geplante 3300 Kilometer lange Route führt durch die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn bis zum Verteilerknoten Baumgarten (Österreich).

Dem Konsortium gehören Energiekonzerne aus Österreich (OMV), Deutschland (RWE), Ungarn (MOL), Bulgarien (Bulgarian Energy Holding EAD), Rumänien (Transgaz) und der Türkei (Botas) an. Als Beginn der ersten Bauphase ist offiziell das Jahr 2011 und als Datum für die Fertigstellung 2014 vorgesehen. Ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann, ist jedoch fraglich. Die Gesamtkosten werden auf rund 8 Milliarden Euro geschätzt.

Unbestritten ist jedenfalls, dass Nabucco einen wichtigen Beitrag zur Diversifizierung leisten kann, indem die geplante Rohrleitung dem europäischen Markt nicht nur neue Gasquellen erschließt, sondern auch eine neue Route nutzt – obwohl der erhoffte Beitrag von 31 Milliarden Kubikmeter Erdgas im Vergleich zum

europäischen Gesamtverbrauch von fast 500 Milliarden Kubikmeter relativ gering scheint. Nabucco ist nichtsdestoweniger von strategischer Bedeutung, weil es den Mittleren Osten und Zentralasien enger mit Europa verbindet.

Die schon erwähnten Parallelvorhaben Nord Stream und South Stream dienen gleichfalls der Diversifizierung der Transit-routen. Beide Projekte zielen darauf ab, den ungehinderten Transport von Erdgas durch Rohrleitungen am Meeresboden (der Ostsee bzw. des Schwarzen Meeres) zu garantieren. Sie bieten allerdings nicht die erwünschte Verminderung der Abhängigkeit vom russischen Erdgas. Es ist auch nicht zu übersehen, dass mit diesen von Moskau lancierten Vorhaben dem Nabucco-Projekt indirekt entgegengewirkt wird. Dies kann jedoch keineswegs als Hauptmotiv für diese energiewirtschaftlich sinnvollen Bauprojekte hinreichen. Außenminister Sergei Lawrow erklärte kürzlich, Russland stelle sich nicht gegen Nabucco und wende sich nur gegen eine „exzessive Politisierung“ des Projekts. Gleichzeitig wird Moskau jedoch nicht müde, Zweifel an dessen Realisierbarkeit zu wecken. Vor allem versteht es Russland geschickt, einige der an Nabucco beteiligten Länder wie zum Beispiel Ungarn auf bestehende Konkurrenzvorhaben, in diesem Falle South Stream, umzu-lenken. Schließlich verstärkt Moskau seinen strategischen Zugriff auf die Gasreserven Zentralasiens und schwächt damit die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten von Nabucco.

Interessen der möglichen Lieferanten

Die Schlüsselfrage bleibt, aus welchen Quellen das Erdgas für Nabucco bezogen werden kann. Als erstes und bislang einziges Lieferland hat Aserbaidshans eine Beteiligung angeboten. Mit seinen vorhandenen Erdgasreserven und der

existierenden Anschlussleitung Baku-Tiflis-Erzurum ist das Land ein willkommener Partner. Präsident Ilham Alijew kündigte in Budapest für Nabucco eine Jahreslieferung von acht Milliarden Kubikmeter Erdgas an. In Aserbaidshans herrscht in Bezug auf das Projekt allerdings wenig Enthusiasmus. Das Land exportiert bereits Gas u.a. nach Georgien und in die Türkei und ist auf einen Bau der neuen Pipeline nicht angewiesen. Es wird außerdem von Russland geschickt umworben. Moskau hat angeboten, zusätzlich Erdgas aus Aserbaidshans zu europäischen Marktpreisen anzukaufen. In diesem Fall bestünden für Baku nur geringe ökonomische Anreize. Letztlich erhofft sich der Kaukasusstaat von Nabucco primär politische Vorteile durch eine bessere Anbindung an die euro-atlantischen Strukturen. Doch bleibt das Land ebenso an guten Beziehungen zu Russland und speziell dessen Mithilfe bei einer Lösung des Karabach-Konflikts interessiert. Bis zur Konferenz im Januar 2009 war Aserbaidshans bestrebt, Festlegungen zu vermeiden. In Budapest sprach Präsident Alijew dann die Erwartung aus, dass die EU praktische Schritte zur Umsetzung ergreifen und sein Land näher an die westlichen Institutionen heranführen solle.

Komplizierter liegen die Verhältnisse in Zentralasien. Die Vertreter Turkmenistans und Kasachstans gaben in Budapest nur verhaltene Signale. Mit der Erweiterung der russischen Prikaspisky-Pipeline existiert zugleich eine gefährliche Konkurrenz für Nabucco. Die Regierungen beider Länder haben erst am 11. März 2009 erklärt, an diesem Projekt unter russischer Beteiligung mitwirken zu wollen. Nach Angaben von Gazprom soll der Bau der Erweiterungsleitung noch in diesem Jahr beginnen. Einige Experten befürchten, bei einem Weiterbau der Prikaspisky-Pipeline würden Nabucco in letzter Konsequenz

die wirtschaftlichen Grundlagen entzogen, weil damit die maßgeblich anvisierten Gaskapazitäten entfielen. In Kasachstan und Usbekistan, das ebenfalls Erdgas beisteuern könnte, hat sich der russische Konzern Gazprom bereits einen beträchtlichen Anteil der Produktion gesichert. Ferner tritt China als Konkurrent auf, das seinerseits den Bau einer Rohrleitung nach Zentralasien plant. Den Europäern droht eine Situation, in der es den Ländern der Region in erster Linie darum geht, möglichst hohe Preise zu erzielen, ohne dabei die vorrangigen Geschäftsinteressen mit Russland und China zu beeinträchtigen. Turkmenistan steht aufgrund seiner großen Gasreserven im Mittelpunkt. Das Land könnte künftig zu der Gruppe mit den größten Erdgasvorkommen, Russland, Iran und Katar, aufschließen. Tatsächlich ließ das Land wiederholt Interesse erkennen, Erdgas teilweise an den Grenzen Russlands vorbei zu exportieren und auf diese Weise seinen außenpolitischen und wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu erweitern.

Probleme ganz anderer Natur erschweren den Zugang zu den Gasvorkommen in einem weiteren potenziellen Lieferland. Die eventuelle Beteiligung des Iran, das über die zweitgrößten Gasreserven weltweit verfügen soll, wird von den Amerikanern und einigen europäischen Regierungen unterschiedlich beurteilt. Auch die neue US-Administration unter Präsident Barack Obama hält daran fest, die nuklearen Ambitionen Irans mit scharfen Sanktionen zu belegen. Vertreter Washingtons wenden sich aus diesem Grund entschieden gegen Überlegungen auf europäischer Seite, eine iranische Beteiligung an Nabucco auszuloten. Ohne eine Verbesserung in den iranisch-amerikanischen Beziehungen und den eventuellen Stopp des Teheraner Atomprogramms besteht daher wenig Aussicht, für Nabucco auf

das iranische Erdgas zugreifen zu können. Dabei kommt dem Iran nicht nur als möglichem Lieferland Bedeutung zu. Die projektierte Route für das turkmenische Erdgas führt durch das Kaspische Meer. Als Konsequenz aus den ungeklärten Statusfragen beim Kaspischen Meer müssten Russland und der Iran praktisch der Konstruktion einer entsprechenden Unterwasser-Gasleitung zustimmen.²

Weitere in Frage kommende Lieferländer sind Irak und Ägypten. Im erstgenannten Fall ist das kurzfristige Interesse des weiter um seine politische Stabilisierung bemühten Landes tendenziell schwach ausgeprägt. Ob es wirtschaftlich am effizientesten ist, die noch weitgehend unerschlossenen, im Südirak befindlichen Gasreserven in Nabucco einzubinden, erscheint fragwürdig. Bis auf weiteres wird das geförderte Erdgas ohnehin für den Inlandsverbrauch benötigt. Dagegen bekundete Ägypten, das seine Erdgasausfuhren in den letzten Jahren erheblich ausgebaut hat (und seit 2005 einen modernen LNG- bzw. Flüssigerdgas-Terminal nutzt³), die Absicht, eine bestehende Pipeline nach Jordanien in Richtung Syrien und Türkei zu verlängern, wo ein Anschluss an die Nabucco-Route erfolgen könnte.

Widersprüche um das Transitland Türkei

Es ist an dieser Stelle notwendig, die völlig anders gelagerte Perspektive der Transit-

² Das Kaspische Meer war in sowjetischer Zeit als Binnengewässer definiert, wobei dem Iran vertraglich die gemeinsame Nutzung eingeräumt wurde. Bis heute gibt es keine Neuregelung, welche die Interessen der neu entstandenen Anrainerstaaten einbezieht. Die Ausgestaltung der Nutzungsrechte ist weiterhin ungeklärt.

³ Flüssiges Erdgas (LNG) auf dem Seeweg zu transportieren, erfordert höhere Investitionen verglichen mit Rohrleitungen. Im internationalen Gasmarkt wird daher bis auf weiteres der Bau von Pipelines, typischerweise verbunden mit langjährigen (und berechenbaren) Lieferverpflichtungen, vorherrschend bleiben.

länder zu verstehen. Bis die Erdgasleitung in Österreich ankommt, verläuft sie durch die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Alle diese Staaten wollen neben ihrer Funktion als Transitland auch selbst Erdgas aus der Pipeline beziehen. Angewiesen ist Nabucco auch auf ein sicheres Georgien als Zuleitungskorridor. Aserbaidschan ist in einer Doppelrolle als Lieferant und Transitland für das transkaspische Erdgas. Zentral ist jedoch die Situation der Türkei, die geopolitisch im Mittelpunkt des gesamten Vorhabens steht und die oft beschworene Brückenfunktion von Europa nach Asien ausspielen will. Zudem stellt Nabucco eine Fortsetzung einer schon existierenden Erdgasleitung dar, welche von der Osttürkei durch Georgien nach Aserbaidschan führt. Die Türkei verbindet mit Nabucco bei näherer Betrachtung eigene weitgespannte politische und wirtschaftliche Interessen.

Das türkische Bestreben, nicht nur als Transitland zu fungieren, sondern selbst größere Erdgaslieferungen günstig zu erwerben und an die europäischen Zielländer weiter zu verkaufen, wurde von der Mehrheit im Konsortium blockiert. Dies ist für die Türkei belastend, weil Nabucco in der jetzigen Form nur geringe wirtschaftliche Vorteile für das Land verspricht. Im Prinzip könnte die Türkei den Bau einer alternativen Leitung verfolgen und damit seine Erdgasimporte aus dem zentralasiatischen Raum beziehen. Ferner wird von der Regierung in Ankara teilweise eine Beteiligung an dem von Russland initiierten South-Stream-Projekt erwogen. Für das größte Aufsehen sorgte jedoch ein türkischer Vorstoß, das Schicksal von Nabucco mit den stagnierenden EU-Beitrittsverhandlungen⁴ zu verknüpfen. Verärgert darüber, dass das Energiekapitel mit der EU angesichts der Blockadehal-

⁴ Zum Thema der EU-Türkei-Verhandlungen siehe den Beitrag in dieser Ausgabe.

lung Zyperns immer noch nicht eröffnet wurde, drohte Regierungschef Tayyip Erdoğan im Januar 2009 mit einem Rückzug von dem Nabucco-Projekt. Auch wenn diese Position sehr schnell wieder aufgegeben wurde, weckte das Vorgehen europäische Befürchtungen, dass hinsichtlich der Türkei am Ende eine neue Abhängigkeit vergleichbar mit der Situation beim derzeitigen Haupttransitland Ukraine drohen könnte. Inzwischen hat sich die Türkei bei Nabucco auf eine Verzögerungstaktik verlegt, um sich auf diese Weise politisches und wirtschaftliches „Wechselgeld“ einzuhandeln. Mit Forderungen, sich einen Teil der für die Weiterleitung bestimmten Erdgasmengen unterhalb des Marktpreises zu sichern, und seinen Differenzen mit Aserbaidschan über die Ausgestaltung einer bilateralen Transitvereinbarung trägt Ankara dazu bei, die Rentabilität von Nabucco zu untergraben. Falls das Land fortfährt, im Zusammenhang mit Nabucco politisch zu überziehen, wäre die Zuverlässigkeit der Türkei als Transitland in Frage gestellt – und Nabucco vom Scheitern bedroht.

Gefahren politischer Überdehnung

Das Beispiel der Türkei zeigt das Ausmaß, mit dem das Riesenprojekt von politischen Erwartungen und Kompensationsgeschäften überfrachtet ist. Tatsächlich gehen von politischer Seite zahlreiche Schwierigkeiten aus, die das ganze Vorhaben zu Fall bringen könnten. Der Erfolg von Nabucco wird aber letztlich von der Wirtschaftlichkeit bestimmt. Ungeachtet aller Rhetorik ist die Umsetzung Aufgabe des betreffenden (von dem österreichischen Konzern OMV geführten) Konsortiums, dem neben den Gasfirmen der Transitländer auch (seit Februar 2008) die deutsche RWE angehört. Unternehmerische Überlegungen werden am Ende den Ausschlag geben, ob mit dem Bau der Rohrleitung begonnen

wird. Im Erdgashandel, in dem die wichtigsten Hindernisse zu verorten sind, kommt der Politik jedoch eine wichtige unterstützende Funktion zu.

Ob diesem Zweck durch eine Serie multilateraler Energiekonferenzen wirklich am besten geholfen wird, ist nach den bisherigen Erfahrungen wohl fraglich. Kritiker mahnen statt dessen direkte Verhandlungen mit Aserbaidschan und Turkmenistan an, um sich von europäischer Seite das benötigte Erdgas zu sichern. In diese Richtung geht auch ein neuer Vorstoß ungarischer Parlamentarier, ein politisches Konsultationsgremium zu schaffen, das mit Lieferländern und internationalen Banken verhandeln soll. EU-Energiekommissar Piebalgs soll Unterstützung für die Initiative bekundet haben, die aber kurzfristig eine Reihe neuer Fragezeichen aufwerfen würde.

Sinnvoll ist in jedem Fall eine größere politische Offenheit, was das Verhältnis zu Russland und Iran betrifft. Im letztgenannten Fall sind neben den Europäern nicht zuletzt die USA gefragt, die sich von Nabucco indirekt geostrategische Vorteile und eine Zurückdrängung russischer Interessen erhoffen. Durch seine Sanktionspolitik gegenüber dem Iran mindert Washington freilich die konkreten Erfolgsaussichten des Nabucco-Projekts. Schließlich wurde zuletzt die Frage wieder akut, ob Russland eingebunden werden könnte. Vorstöße in diese Richtung gab es in der Vergangenheit bereits von türkischer Seite, und auch aus dem Europäischen Parlament sind solche Stimmen zu

vernehmen. So könnte russisches Erdgas zu vertretbaren Investitionskosten durch das Schwarze Meer zugeführt werden (Blue-Stream-Pipeline), was dem vielbeklagten Gasdefizit von Nabucco abhelfen würde. Eine aktuelle Einladung des Konsortiums an Gazprom, zentralasiatisches Gas in Nabucco einzuspeisen, stieß jedoch auf Ablehnung. Eine auch ökonomisch tragfähige Formel zu finden, die Russland direkt einbezieht, scheint derzeit ausgeschlossen. Den rein politisch motivierten Befürwortern des Projekts käme eine russische Beteiligung sowieso nicht gelegen, weil dies der ursprünglichen Stoßrichtung des Projekts zuwiderläuft.

Für Nabucco wird langsam die Zeit knapp, weil beim Zugriff auf die strategisch relevanten Gasreserven Zentralasiens Entscheidungen anstehen. Vorausgesetzt, dass die ökonomische Grundlage des Projekts gesund ist und im Sinne der europäischen Energiesicherheit die Diversifizierung der Liefer- und Transitrouten für Erdgas politisch gewollt wird, ist ein frischer Blick auf das politische Gesamtumfeld unumgänglich. Notwendig ist eine unvoreingenommene Prüfung der einzelstaatlichen Interessenlagen und miteinander verknüpften Länderrisiken, um schnell nach Auswegen und Kompromissen zu suchen, die den aktuellen Stillstand beenden. Immer noch ist das Ziel erreichbar, die Chancen der Kooperation, die in dem Nabucco-Projekt stecken, wirtschaftlich zu verwerten und von den politischen Auswirkungen zu profitieren.

Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute

Turkey and Europe: Keeping the Future Open

Andrew Waterman

Discussing the relations between Turkey and Europe automatically raises fundamental questions about the European destiny. Is democracy a political system emanating specifically from European culture? And to what degree is the future determined by the past? The possible answers to these questions determine our view of a complex relationship – and they shape the perspective on the sort of risks we are willing to take with respect to long-term decisions, economic or political ones.

When the 1999 European Council in Helsinki unanimously invited Turkey to become a candidate for accession to the European Union, it took an important political investment decision. After a delay of six years, accession negotiations between the EU and Turkey were actually opened in 2005.

Accession talks have never been negotiations in the true meaning of the word: they are rather a process of guiding Turkey (as well as other candidates) towards adopting the so-called Copenhagen criteria:

- Political criteria: stable institutions guaranteeing human rights, democracy, rule of law, etc.
- Economic criteria: a functioning market economy (Turkey already fulfills this criterion) and
- *Acquis*: ability to implement the *acquis communautaire* and share the EC's political and institutional objectives

Only the timelines for compliance with these criteria are 'negotiable'. Thus, the accession talks are a highly formalised process consisting of a continuous exchange between Commission services and Turkish authorities about the 'how and when' of the various Turkish reform measures. In order to open negotiations in a particular chapter, certain measures need to be taken. In order to open a chapter,

upon proposal by the Commission, the Council needs to agree unanimously that these conditions have been met. Identically and simultaneously, certain criteria for provisional closure are defined. However, the principle of "nothing is finally agreed before everything is agreed" is applied.

Since 2005, progress has been slow if compared to past enlargement processes. Only ten of a total of 35 chapters have been opened and a single chapter – science and research – has been closed. As not only accession itself, but also the opening of each chapter requires unanimity among EU member states, nine chapters remain blocked until Turkey applies its bi-lateral obligations with the EU also to Cyprus. Five others are blocked by France. France's president Nicholas Sarkozy thus unilaterally revoked his country's consent to negotiations aiming, ultimately, at Turkey's EU accession. Still, other chapters are normally only opened later in the process, such as the budget chapter.

Turkey for its part has, after an encouraging start in 2005, markedly slowed down its pace of reform. Internal bickering over the headscarf issue, the Kurdish issue, the implicit threat of a military coup and other unrelated internal issues have absorbed much of the political energies. Add the ambiguous position of the EU, and little remains of the earlier drive for reform.

However, recently Turkey nominated a key aide of Prime Minister Erdoğan as chief negotiator with the EU, at the rank of minister. The nomination of Egemen Bağış, who will be counterpart of Enlargement Commissioner Olli Rehn, will lend EU related issues a stronger voice and strengthen the reform process as long as he can count on the unambiguous support of his mentor. Moreover, the Cyprus issue will enter a make-or-break phase in the second semester of 2009. A settlement would remove the main obstacle in EU-Turkish relations, establish Turkish as an official EU language and transform Cyprus from an opponent to a bi-communal advocate of further Turkish EU integration. Given the importance of this issue for all sides, it can be seen as a litmus test for Turkey's European credentials whether its highest political authorities would, during that decisive phase of negotiations, throw their weight determinately behind a possible deal.

So, this year is going to be an interesting one. Therefore it is now a good time for an inspection of the broader vision that drives Turkey's ever closer integration with the EU. This is the purpose of this article, which goes on looking at the potential costs and benefits from an eventual Turkish EU accession.

Potential Costs

A Turkish EU membership would not come for free for the EU and it would not leave the EU unchanged. First, there are the potential costs to the EU budget: Turkey's impact would be roughly comparable to the EU's 2004 Eastern enlargement; however, the budgetary impact would be softened by the ongoing reforms of the common agricultural policy and other expensive EU policies. Moreover, Turkey's own budgetary contributions, the likely capping of some EU expenditure as well

Opened chapters (chronological order) (10/35):

Science and Research (provisionally closed); Enterprise and Industry; Statistics, Financial Control; Trans-European Networks; Consumer and Health Protection; Intellectual Property; Company Law; Free Movement of Capital; Information Society and Media.

Chapters currently blocked by the EU because of the Cyprus problem or other caveats flagged by individual member states (17/35):

Free Movement of Goods; Freedom to Provide Services; Financial Services; Agriculture and Rural Development; Education and Culture; Economic and Monetary Policy; Justice, Freedom and Security; Judiciary and Fundamental Rights; Regional Policy; Energy; Financial and Budgetary Provisions; Freedom of Movement for Workers; Fisheries; Transport; Customs; External Relations; Foreign, Security and Defence Policy.

Chapters which can be opened once Turkey fulfils specified technical criteria (6/35):

Social Policy and Employment; Taxation; Environment; Competition; Public Procurement; Food Safety, Veterinary and Phyto-Sanitary Policy;

Other chapters (2/35): Institutions; "Other issues".

as the global limitation of overall EU expenditure make the budgetary impact of a Turkish accession a largely controllable risk.

The potential political costs are more fuzzy. Formally, Turkey would have far less votes in the Council than, e.g., the Western Balkan countries could claim together, although they have less than a third of Turkey's population and GDP. Informally though, the Turkish vote would carry more self-consciousness and weight, so that its current concept of national sovereignty would need to evolve substantially in order to fit in smoothly. While the risk of importing instability through unsolved national conflicts in the Western Balkans would already cause annoyance for the EU, simmering internal or external conflicts involving Turkey at the time of accession could mean importing dangerous instability into the EU. Moreover, the

Turkish neighbourhood means that the EU might need to further develop the operational capacity of its foreign policy tools.

Potential Gains

Against these potential costs stand the potential gains from a well-prepared Turkish accession. The increase in political and economic stability in Turkey would yield important advantages for the EU as well. Economically, Turkey is, since 1995, already strongly integrated with the EU through a Customs Union. Turkey and the EU have enjoyed a tripling of mutual trade since the beginning of the Customs Union. Turkey's share extra-EU-27 imports has doubled; and in spite of a recent surge in Turkish exports to the Middle East and China, the share of the EU in Turkish exports has remained roughly stable at almost 50 percent. At the same time, it is often forgotten that this means that Turkey has given up its sovereign right to determine external trade tariffs for most manufactured goods: When the EU negotiates mutual tariff reductions with third countries Turkey is affected without automatically being able to claim reciprocity from the trading partner in question. This means that Turkey has already joined the EU in one dimension, without enjoying voting rights.

Full membership would mean that the Customs Union would be extended to the whole economy, including all manufactured goods, agriculture and services. Non-tariff barriers, which continue to exist in both directions, would be eliminated and substantial additional trade benefits could be reaped. However, these effects would be dwarfed by the likely qualitative increase in predictability of Turkey's political and economic environment. Given the strong Turkish entrepreneurial culture, an important economic expansion could be expected in Turkey in the final years before accession and after. This would

create an important additional boost for the trade potential with Turkey.

The improvements in political stability in Turkey that would result from a credible accession perspective would project positive impulses for the integration of the six million EU citizens of Turkish origin many of who still identify themselves as Turks. Acceptance of Turkey as an integral part of the European future would facilitate the self-perception of these groups as Europeans.

Moreover, the EU membership of a big predominantly Muslim country would make a powerful statement for the universality of human rights and democracy. In itself, it could project a political vision to the whole of the Middle East and Central Asia, regions that are important to the EU not only as close neighbours, but also as energy providers.

A well-managed integration of Turkey into the EU would be an important indicator that Europe can still muster the internal strength to actively defend itself as an important global player at an age which is marked by a massive economic and political power shift from the West to the East. Furthermore, Turkey's EU integration could be one element in addressing the often-cited, if vague threat of a *clash of civilizations*, which many fear could originate from this century's new 'continental' nationalisms.

Risks from Failure

Obviously, the accession process could also fail. Various scenarios are conceivable of how this could happen and what its effects could be. A simple freezing of the level of existing EU-Turkish integration is the least likely alternative. Given the weakness of the EU Commission, failure is unlikely to be a controlled process. While

some member states will aim at buffering a failed accession process, it is, however, likely to develop its own dynamics. Most probably, failure would provoke a popular reaction in Turkey. Popular disenchantment with what is perceived as a 'humiliating' treatment by the EU already creates susceptibility to new political and geographic orientations. Irrespective of Turkey's real economic and other interests, this generates political capital for nationalist or religiously packaged populism. The Customs Union with the EU, though beneficial for both sides, but based on borrowed sovereignty and lacking strong enforcement mechanisms, could be the first victim.

Turkish political opposition is ineffective not least due to weak internal democracy in all political parties. The ideological thrust of Kemalism, whose principles have not seen an organic, gradual discussion and development over the last decades, is much weaker than its omnipresence in the education system and the political discourse might suggest. Their inflexible attitude in the political debate demonstrates that opposition and military are less confident about their political visions than their Kemalist rhetoric implies.

Today, Turkey's future is open both ways: it is also entirely possible that Turkey, having begun its voluntarist reforms towards a 20th century nation state under its leader Mustafa Kemal, would become a maverick country, which would require disproportionately more – and possibly unpleasant – attention from the EU than as a member state. The six million Europeans with Turkish roots might not remain indifferent by-standers.

A sudden anti-democratic backlash in Turkey is certainly not a likely option, but the possibility of an 'Iranian scenario' (the Shah's system was once modeled after

the Kemalist model) may help to focus minds. So, it may be time for a new assessment of the accession process. Much depends on the expectation of achieving accession. But the perfect is the enemy of the good. A re-assessment of expectations towards the negotiation process is urgent in order to limit the potential for disappointment on all sides. Therefore, while the accession negotiations use the same procedures (annual reports and the focus on necessary transposition of EU legislation) as during the Eastern enlargement, this enlargement process should not be compared to previous ones:

- The momentum for reform is weaker than in Eastern Europe: the context is not revolution, but evolution.
- Turkey is a functioning market economy; it also has a generally functioning administration. So, different from the Eastern European countries after the peaceful revolutions, institutions have to be reformed, not created. The political economy of that is arguably harder, because restructuring always questions important incumbent interests.
- Turkey is twice the size of Poland, the biggest one among the new member countries. It is also economically and socially much more diverse. Size and diversity are crucial factors in implementing political reforms and the *acquis communautaire*.
- That alone would make the accession process longer than before. In itself, this means that politicians' incentives are comparatively weaker, because it is less likely that they would be there to reap the fruits of the reform risks they would take.
- These already weak incentives are further weakened by the ambiguity of member states' stance towards final accession.

Against this background, the EU and Turkey should stop judging the accession process against a timeline that is not realistic. In itself, this would already help improve the public perception of the process. It would also provide an opportunity to broaden the perspective from the technical and institutional focus of negotiations to the cultural dimension of Turkey's integration into the EU.

Turks know more about the United States than about the EU, and Europeans know little about Turkey but its beaches. Accepting a broader view on Turkish accession could buy time for all, the EU, its member states and Turkey to engage in a new quality of cultural exchange by substantially intensifying youth and student exchanges, scholarships, town twinnings and other civil society exchanges. It is not a bureaucratic exercise that the European Commission can do on behalf of member states. Better mutual knowledge can reduce the perceived *Angst* that cultural stereotypes continue to exert on public opinions.

Defining itself as a cultural community of Christian heritage would reduce the EU's policy options. It would mark a policy shift for the political class from focusing on political challenges to short-term feel-good politics. It would hardly be limited to the Turkish issue. Flattering homogeneity would blunt the minds in managing the already diverse EU.

The Future is Open

The challenge for the EU and Turkey's political class is to keep the future open: Turkey has come a long way from Ottoman times. If cultural determinism would not already be a self-contradiction against the European heritage of enlightenment, it would certainly be misplaced vis-à-vis Turkey: It has already made important choices before associating with the EU,

ranging from adopting the Latin alphabet to the introduction of democracy. Less fundamental, but still very significant reforms remain to be introduced. The EU cannot weaken its accession criteria or actively enforce political change in Turkey. But it can keep the negotiation process rolling by maintaining and strengthening the EU's resolve to lead meaningful negotiations aimed at eventual full Turkish membership. Besides, it is likely that also the EU will itself change until the eventual Turkish accession.

Russia and Turkey are currently re-defining their relations, and China is playing a rapidly increasing role in resource-rich regions. The Turkish public opinion is shifting gradually away from the EU perspective, slowly exchanging its frustrations in relations with the EU for the increasing sympathies received in the Middle East. In this context the EU continues to systematically disenchant pro-European Turkish elites with humiliating visa-procedures and -denials for Erasmus students, researchers and businessmen: people who neither risk staying permanently in the EU nor posed a risk in case they did.

Will Europe and Turkey muster the rationality and openness needed to effectively respond to the challenges of the 21st century? Much of the attitude towards the Turkish question will determine Europe's attitude towards other challenges: If the EU can avoid cultural stereotypes to narrow its political perspective, this will be an important step towards internal stability and for its capacity to pragmatically and effectively defend its role in a fast-changing world.

Andrew Waterman (alias), Brussels, gives an insider's perspective on the EU-Turkey relationship.