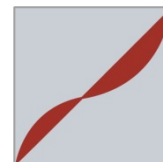


BERLIN RISK BRIEF



Zu Strategischen Fragen in Politik und Wirtschaft

No. 5 Oktober 2009

Während die Finanzkrise abflaut, werden in Deutschland und Europa derzeit die politischen Weichen neu gestellt. Politik und Wirtschaft müssen sich auf Veränderungen, wie etwa die Aufwertung der EU-Institutionen nach dem bevorstehenden Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags, einstellen.

Mit der „Östlichen Partnerschaft“ reformiert die Europäische Union auch ihr Nachbarschaftsverhältnis zu mehreren osteuropäischen Staaten. Ob den Partnerländern langfristig die Chance auf Mitgliedschaft eingeräumt werden soll, wird jedoch weiter offen gelassen. Die Initiative der EU birgt Chancen der Kooperation – zugleich aber auch das politische Risiko, Erwartungen zu enttäuschen.

Die noch immer nicht endgültig geklärte Zukunft von Opel hat die Parteien im Wahljahr 2009 lange in Atem gehalten. Dabei wurde deutlich, welche politischen Hürden ausländische Investoren in Deutschland gelegentlich überwinden müssen. Trotzdem verbessert sich das Image ausländischer Investoren in der Bundesrepublik, die sich als attraktiver Standort bewähren muss.

Die Sicherheit der Energieversorgung ist zu einem bedeutenden Thema der europäischen Politik geworden. Die geplante neue EU-Gasverordnung sieht einen gemeinsamen Mechanismus für Krisenfälle vor. Doch ist nicht zu übersehen, dass die teilweise widersprüchlichen Interessen der Beteiligten eine wirksame Regelung erschweren könnten.

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

Inhalt

| | |
|--|----|
| Daniel Eisermann Die Östliche Partnerschaft – Bewegung an der prekären EU-Ostflanke | 2 |
| Daniel Florian Invest in Germany? Politische Risiken in Deutschland | 8 |
| Daniel Eisermann Planen für den Krisenfall – die EU strebt nach mehr Energiesicherheit | 12 |

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

Die Östliche Partnerschaft – Bewegung an der prekären EU-Ostflanke

Daniel Eisermann

Der Europäische Rat beschloss im Frühjahr die Gründung der Östlichen Partnerschaft. Eingeladen zum Prager Gipfel am 7. Mai 2009 waren neben den 27 EU-Staaten die Partnerländer Ukraine, Weißrussland, die Republik Moldau, Georgien, Aserbaidschan und Armenien. Unter dem Dach der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sollen mit der neuen Initiative die Beziehungen der EU zu den sechs Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausgebaut werden. Geschaffen wird damit auch ein gewisses Gegengewicht zu der auf Frankreichs Initiative hin gegründeten Mittelmeerunion, mit der die Beziehungen zu den nordafrikanischen Staaten aufgewertet wurden. Im Zentrum der geplanten Ostpartnerschaft stehen Verhandlungen über Freihandelszonen und eine verstärkte Zusammenarbeit auf zahlreichen Themenfeldern, darunter auch Energiesicherheit. Allerdings wirft das ganze Vorhaben eine Reihe kritischer Fragen auf. Wie wird es weitergehen an der instabilen Ostflanke der EU?

Das Projekt „Eastern Partnership“ hat eine besondere Vorgeschichte. Der russisch-georgische Konflikt im August 2008, der eine Verletzlichkeit der EU-Ostflanke bloßlegte, machte ein konzertiertes Handeln der Union erforderlich. So sahen es jedenfalls die Regierungen in Stockholm und Warschau, die ein erstmals im Juni vorgestelltes Konzept nunmehr mit großer Dringlichkeit vorantrieben. Zu Hilfe kam den Initiatoren, dass sich die Europäische Kommission und die meisten Regierungen sofort interessiert zeigten. Die neue Partnerschaft baut auf der seit 2003 bestehenden Nachbarschaftspolitik auf. Den osteuropäischen Staaten, deren EU-Beitritt auf unbestimmte Zeit verschoben ist, wird darin eine erneuerte politische Perspektive offeriert.

Kernstück der neuen EU-Ostpolitik

In Brüssel bestand daneben Sorge wegen einer Verschlechterung in den Beziehungen zu Kiew. Auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 9. September 2008 wurden dem Land zwar ein Freihandelsabkommen und ein

Assoziationsvertrag in Aussicht gestellt – gleichwohl ging von dem Treffen in Paris ein deutlich negatives Signal aus. Die Mehrheit der EU-Staaten setzte durch, dass im Zuge der geplanten Assoziation keine Festlegung auf eine spätere Vollmitgliedschaft erfolgen soll.

An dieser Stelle setzt das neue Vorhaben ein. Eine EU-Beitrittsperspektive ist in der Östlichen Partnerschaft zwar nicht enthalten. Trotzdem soll die Botschaft vermittelt werden, dass die Beziehungen künftig auf eine höhere Stufe gestellt werden. Das Ziel sind engere Beziehungen in einem umfassenden Sinne: Verhandlungen über Freihandelszonen, mehr Zusammenarbeit in vielen Sektoren, namentlich im Bereich der Energieversorgungssicherheit und der Grenzkontrollen. Neuartig ist schließlich der Übergang zu einer multilateralen Dimension. Mit einer Reihe von sogenannten „thematischen Plattformen“ begann im Juni die Phase der konkreten Umsetzung.

Trotzdem wirken die Konturen der neuen Ostpartnerschaft teilweise verschwommen, was nicht zum wenigsten mit der relativ knappen Mittelausstattung zu tun

hat. Zum Vergleich: Die Hilfen für die betroffenen Staaten im Rahmen der bestehenden ENP Im Jahr betrug 2008 ungefähr 450 Millionen Euro. Dieser Umfang soll nun bis 2013 schrittweise auf jährlich 785 Millionen ausgeweitet werden. Zusätzliche Mittel werden von der Europäischen Investitionsbank und der Londoner Osteuropabank (EBFR) erwartet. Aus diesen Größenordnungen lässt sich schwerlich ein qualitativer Sprung ableiten. Als wirksamster Anreiz, um Reformen in den Partnerstaaten hervorzurufen – so die oft anzutreffende Einschätzung –, dient daher vor allem die Inaussichtstellung verbesserter Reisemöglichkeiten.¹

Stichwort Östliche Partnerschaft

EU-27+6 (Ukraine, Moldau, Weißrussland, Georgien, Armenien und Aserbaidschan)

Die Initiative zu dem Ansatz ging von Polen und Schweden aus. Die „Östliche Dimension“ der Europäischen Nachbarschaftspolitik wird fortentwickelt, ohne dass neue Institutionen entstehen.

Geplant sind Assoziationsabkommen mit den Partnerstaaten. Die Frage der EU-Mitgliedschaft bleibt darin ausgeklammert. Ziele und Schwerpunkte sind die Schaffung von Freihandelszonen, verbesserte Reisemöglichkeiten und eine engere Kooperation auf verschiedenen Politikfeldern, darunter Energiesicherheit und die Verbesserung der Grenzkontrollen.

Neuartig ist der Übergang zur multilateralen Kooperation. Mehrere „thematische Plattformen“ betreffen Demokratie und Stabilität, wirtschaftliche Integration, Energiefragen und den Ausbau gesellschaftlicher Kontakte.

Bis 2013 werden 600 Millionen Euro an zusätzlichen bzw. umgewidmeten Mitteln für die Stärkung staatlicher Institutionen, die Verbesserung der Grenzkontrollen und Hilfen an mittelständische Unternehmen bereitgestellt.

¹ Stefan Meister und Marie-Lena May: *Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen*, DGAP-Standpunkt, Nr. 7, September 2009, www.dgap.org

Hoffnungen und Befürchtungen

Unter dem neuen Dach fasst die EU die Beziehungen zu einer recht heterogenen Staatengruppe zusammen. Wie zu erwarten, gibt es hinsichtlich der Erwartungshaltung bedeutende Unterschiede. So hat in Kiew tiefe europapolitische Ernüchterung Einzug gehalten, seitdem der Weg in die EU versperrt scheint. Die Ukraine durchlebt vor dem Hintergrund der Finanzkrise eine gefährliche ökonomische Transformationsphase. Gleichzeitig herrscht Wahlkampf. Weil das prowestliche Lager zerstritten ist, könnte der Führer der prorussischen „Partei der Regionen“, Viktor Janukowitsch, als Sieger aus der für Anfang 2010 anberaumten Präsidentschaftswahl hervorgehen. Anders als die Frage eines NATO-Beitritts ist die Europaorientierung des Landes unumstritten. Trotzdem bleibt völlig ungewiss, wie das Land die Zurückweisung durch Europa verkraften und seine Optionen nach West und Ost neu austarieren wird. Aus ukrainischer Sicht ist die Östliche Partnerschaft jedenfalls kein auch nur annähernder Ersatz für die erhoffte konkrete „europäische Perspektive“.

Ein ähnliches Bild bietet die Republik Moldau. Bei den Parlamentswahlen Ende Juni wurde die Vorherrschaft der prorussischen Kommunisten gebrochen. Inzwischen belastet der Streit um einen möglichen NATO-Beitritt die Erfolgsaussichten der neuen Regierungsmehrheit. Umfragen zeigen, dass rund zwei Drittel der Bevölkerung einen EU-Beitritt wünschen. Ebenso viele Bürger befürworten jedoch zugleich eine strategische Partnerschaft mit Moskau. Russlands wichtigster Trumpf in den bilateralen Beziehungen ist sein Einfluss auf die abtrünnige Region Transnistrien, deren Wiedereingliederung die moldauischen Machteliten anstreben. Mit der Östlichen Partnerschaft droht dem Land

eine Statusverschlechterung. Es steckt nun fest in einer Gruppe mit fünf anderen Mitgliedern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die man auf dem Weg nach Westen schon abgehängt zu haben glaubte. Was die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU betrifft, möchte das Land nicht darauf warten, bis etwa Armenien und Aserbaidschan entsprechende Fortschritte erzielen.

Vergleichsweise attraktiv muss die Östliche Partnerschaft dagegen für Weißrussland erscheinen. Für das Land verbinden sich mit dem Beitritt zum Programm konkrete Chancen, aus der bisherigen Isolation herauszutreten und seinen äußeren Spielraum zu erweitern. Zudem wird die langfristige Option einer späteren EU-Mitgliedschaft gewahrt. Präsident Alexander Lukaschenko nannte auch den konkreten Wunsch, die Abhängigkeit von russischen Gas- und Öllieferungen abzubauen. Seitdem ein Preisanstieg auf dem Öl- und Gasmarkt im Jahr 2007 zu ernststen Spannungen zwischen Minsk und Moskau führte, wendet sich Weißrussland, das russische Rohstoffe seit Jahren unter Marktpreis bezieht, verstärkt dem Westen zu. Von einer Freihandelszone mit der EU, die Lukaschenko Ende August als Ziel nannte, ist man jedoch weit entfernt.

Kritische Stimmen aus Moskau fürchten ein Abrücken des Verbündeten. Inzwischen hat Weißrussland seine Handelsbeziehungen nach Westen ausgeweitet (sie umfassen jetzt rund 45 Prozent des Außenhandels, was ungefähr dem Handelsvolumen mit Russland entspricht). Mit dem großen Nachbarn gibt es zudem Spannungen. So beschränkte Russland vor wenigen Monaten die Einfuhr von Molkereiprodukten aus Weißrussland. Die Annäherung an die EU ermöglicht es Weißrussland, die historischen Beziehungen zu den baltischen Staaten und nach

Polen weiterzuentwickeln, nachdem diese Länder in die EU aufgenommen worden sind. Im Gegenzug verlangt die EU von dem autoritär regierten Land demokratische Fortschritte. Ob am Ende die gegenseitigen Erwartungen erfüllt werden – die EU dringt etwa auf eine bessere Kooperation in den Bereichen Drogenbekämpfung und illegale Migration –, kann nur der Praxistest erweisen.

Neuer Regionalansatz im Kaukasus

Recht unterschiedlich ist auch die Interessenlage der Kaukasusstaaten. Die wegen des ungelösten Karabach-Konflikts verfeindeten Nachbarn Aserbaidschan und Armenien hoffen, von der Ostpartnerschaft zu profitieren. Für Regierung und Öffentlichkeit in Armenien verbindet sich mit der Initiative die Erwartung, bei der Modernisierung des verarmten Landes unterstützt und beraten zu werden. Aserbaidschan ist ein rohstoffreiches Land und als Gaslieferant der Nabucco-Pipeline fest eingeplant. Es verfügt daher über eigene Trumpfkarten, die das Interesse der EU-Staaten wach halten dürften.

Frustrierend wird die Lage hingegen in Georgien empfunden. Die Staatsführung hatte bereits den Beitritt zur NATO und danach zur Europäischen Union im Blick. Damit ist es vorbei. Das Land findet sich jetzt in einer Gruppe mit Staaten wieder, deren Integration in NATO oder EU auf absehbare Zeit nicht auf der Tagesordnung steht. Armenien und Aserbaidschan machen außerdem, was die Situation aus georgischer Sicht schlimmer macht, keinerlei Anstalten, zwischen dem Westen und dem als Regionalmacht akzeptierten Russland eine strategische Wahl zu treffen. Georgiens Herunterstufung demonstriert, wie verheerend die militärische Eskalation im Vorjahr zu Buche geschla-

gen hat. Den Eindruck verstärkt noch das Urteil der von der EU eingesetzten Untersuchungskommission, wonach der georgischen Regierung die Hauptverantwortung für den Beginn des Krieges zukommt.

Auffallend ist tatsächlich, dass die EU im südlichen Kaukasus einen stärker regional betonten Ansatz verfolgen will. Unter Leitung der schwedischen Präsidentschaft hat das Nachdenken darüber begonnen, wie es im Verhältnis zu den drei Staaten weitergehen kann. Am 15. September beschloss der Außenministerrat der EU in Brüssel, bis November die Verhandlungen über die geplanten Assoziationsabkommen mit den Staaten im Südkaukasus vorzubereiten. Hinter dem Modell Ostpartnerschaft steht letztlich die Erkenntnis, dass es bisher im Rahmen der Nachbarschaftspolitik nicht gelungen ist, den Beziehungen zu diesen Staaten genug Stetigkeit zu verleihen. Größere Veränderungen bleiben trotzdem unwahrscheinlich. Die EU wird eine Rechtsangleichung und eine bessere politische Abstimmung anstreben. Dem Prozess der Annäherung werden keine anderen Ziele vorgegeben als engere Handelsbeziehungen und eine vage „Assoziation“, ohne dass über die Option der Mitgliedschaft gesprochen wird. Seitens der EU wird immerhin zugestanden, dass der Kaukasusraum strategisch an Bedeutung gewonnen hat, besonders energiepolitisch – aber eben auch, weil die von der Region ausgehenden Stabilitätsrisiken inzwischen genauer bekannt sind.

Der Faktor Russland

Mit der Östlichen Partnerschaft verfolgt die EU gegenüber den Zielstaaten einen langfristig angelegten und bürokratisch daherkommenden Ansatz. Einige Stimmen kritisieren schon, die bisherigen Einwir-

kungsmöglichkeiten der Union seien in Osteuropa zuletzt an eine Grenze gestoßen. Ohne eine konkrete Aussicht auf spätere Mitgliedschaft besäßen die durch die Wirtschaftskrise geschwächten Partnerstaaten nicht genügend Anreiz, um durch eigene Anstrengung ihre Annäherung in Richtung Brüssel fortzusetzen. Letztlich drohten ein ökonomisch-sozialer Niedergang der Partnerstaaten und deren Rückfall in eine russische Einflussphäre.

Ein solches Bild wirkt etwas überzeichnet. Politisch und wirtschaftlich gesehen kann das „russische Modell“ kaum als ebenbürtiger Konkurrent zur EU gelten, auch wenn Moskau durch gezielte politische Einflussnahme, strategische Investitionen und den Einsatz der „Gas-Waffe“ seinen Handlungsspielraum in der letzten Zeit ausgedehnt hat. In jedem Fall aber machen sich im Verhältnis der EU zu ihren östlichen Nachbarn Enttäuschung und Erschöpfung breit. Das Szenario wirkt deswegen nicht unrealistisch, wonach die Staaten der Region im ungünstigen Fall in einen Strudel versinken könnten, der halbreformierte und chronisch instabile Staaten zurücklassen könnte. Damit entstünde ein bereits in Umrissen erkennbarer „Krisenbogen“, der vom Kaukasus über die Krim und andere ukrainisch-russische Spannungsfelder (Gasstreit) bis zu dem verarmten Weißrussland reichen und eventuell in die Ostseeregion ausstrahlen würde. Internationale Spannungen und wirtschaftliche Einbrüche würden bis in die EU einen Schatten werfen – zu tief sind einige Staaten, darunter Österreich und Italien, inzwischen mit dem ökonomischen Geschehen Osteuropas verflochten. Ferner wäre bei einer andauernden Krise ein steigender Migrationsdruck zu erwarten.

In Moskau schließlich wird das Projekt misstrauisch beäugt und tendenziell als Versuch gesehen, die russische Einfluss-

sphäre zurückzudrängen, handelt es sich doch bei allen Partnerländern um ehemalige Sowjetrepubliken. Besonders die Einbeziehung Weißrusslands wird als gegen die eigenen Interessen gerichteter Schlag empfunden.² Die russische Furcht vor „Einkreisung“ sollte daher nicht einfach als überlebtes geopolitisches Denken abgetan werden. Es wäre schlimm, wenn die Ostpartnerschaft in eine offene Konkurrenz der EU mit ihrem vermeintlichen „strategischen Partner“ ausarten würde – mit verhängnisvollen Auswirkungen für das EU-Russland-Verhältnis und die Situation der betroffenen Staaten.

Aussichten der Ostpartnerschaft

Wie könnte ein realistischer Interessenausgleich aussehen? Die von der Kommission angestrebte Einbeziehung Russland in einzelne Projekte der Ostpartnerschaft bleibt eine Option, auch wenn sich Moskau in der Richtung bislang nicht festgelegt hat. Zuviel darf man davon nicht erwarten. Weiter führt eine Überlegung, die freilich in den Hauptstädten der EU nur ungern ausgesprochen wird, nämlich Fortschritte im Ausbau der Beziehungen zu den östlichen Partnerstaaten durch eine gewisse Zurückhaltung in der Frage der NATO-Erweiterung abzufedern. Ferner könnte die EU sich bereit erklären, in einen Dialog über die von Präsident Medwedew propagierte Idee einer erneuerten „europäischen Sicherheitsarchitektur“ einzutreten. Sinnvoll ist bei diesem Abtasten alles, was einen Stabilitätsgewinn für die prekäre Ostflanke der EU bringt, ohne gegen europäische Werte und Grundsätze der Integration zu verstoßen.

² Susan Stewart: *Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelles Kooperationsinteresse*, SWP-Aktuell, April 2009, www.swp-berlin.org

Das ganze Design der Östlichen Partnerschaft, die ausdrücklich keine Schaffung neuer Institutionen vorsieht (anders als im Falle der EU-Mittelmeerunion), weckt auch innerhalb der EU hier und da Zweifel. Dies betrifft zum einen mögliche Konstruktionsfehler. So sollte im Verhältnis zu den Partnerschaftsländern der gerne in den Vordergrund gestellte multilaterale Ansatz nicht überspannt werden. Eine verstärkte regionale Zusammenarbeit, wie sie in der Initiative angelegt ist, ist wünschenswert, doch muss eine auf die einzelnen Staaten individuell zugeschnittene Politik und Krisenbekämpfung das Ziel bleiben.

Bei der konkreten Ausgestaltung wäre Flexibilität vor allem im Bereich der Reiseerleichterungen in die Union denkbar. Der hiermit verbundene Symbolwert ist kaum zu überschätzen. Durch eine liberalere und transparente Praxis könnte man dem Gefühl der Benachteiligung und Ausgeschlossenheit entgegenwirken. In Deutschland werden in dem Zusammenhang rasch Erinnerungen an die deutsch-ukrainische Visaaffäre wach. Die Aufdeckung korrupter Praktiken bei der Visaerteilung in der Spätphase der rot-grünen Koalition hatte im Ergebnis zu einer wieder restriktiveren Handhabung der Besuchsgenehmigungen geführt. Nichtsdestoweniger stehen verbesserte Angebote an junge Menschen, die Aufnahme in europäische Bildungsprogramme oder die Förderung internationaler Begegnungen auf der Tagesordnung. Weitere innovative Maßnahmen sollten Projekte zur Unterstützung der Medienfreiheit oder Finanzhilfen für einen drahtlosen Internetzugang betreffen.

Unter den EU-Staaten werden mit der Ostpartnerschaft widersprüchliche Absichten verfolgt. Besonders die polnische Regierung hat von Anfang nie Zweifel daran gelassen, dass sie damit die „europäischen Aspirationen“ der Teilnehmer-

staaten und deren Aussicht auf Mitgliedschaft fördern will.³ Die von Polen angeführte Gruppe der neuen EU-Staaten möchte letztlich mit der Initiative einen Wartezustand herbeiführen bis zu dem Zeitpunkt, wenn auf die Frage der Erweiterung zurückgekommen werden kann. Für andere Staaten, darunter Frankreich und Deutschland, bedeutet die Ostpartnerschaft dagegen einen Weg, die bisherige Nachbarschaftspolitik aufzuwerten („ENP plus“), ohne dabei auf die vorhandenen Mitgliedschaftsaspirationen einzugehen.

Eine klare Abgrenzung zwischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik ist daher nicht gegeben. Die Ausklammerung der zentralen Frage wird sich, falls überhaupt, maximal einige Jahre durchhalten lassen. Genauso gut ist es möglich, dass besonders die Ukraine nicht lange zuwarten wird. Kiew könnte durchaus versucht sein, das Konzept der Östlichen Partnerschaft im Jahr 2010 oder 2011 mit einem förmlichen Mitgliedsantrag zu unterlaufen. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und einer zu erwartenden Konsolidierung der EU in den kommenden Jahren wird sich die Diskussion über eine neue Erweiterung bald neu entzünden.

Bei einem solchen Szenario wäre es vorstellbar, dass die Linie der EU-Staaten zerfallen und politischer Streit ausbrechen würde. Ferner könnte die amerikanische Regierung in Versuchung geraten, sich ähnlich, wie dies bei den EU-Türkei-Beziehungen immer wieder geschieht, politisch einzumischen und bei den Betroffenen unrealistische Hoffnungen auf einen

baldigen EU-Beitritt zu wecken. Davon abgesehen wäre eine politische Unterstützung der Östlichen Partnerschaft durch die USA natürlich im Prinzip sinnvoll. Den teils zaudernden Regierungen der östlichen Nachbarstaaten würde dadurch das Signal gegeben, ihre Beziehungen zur EU zu entwickeln und qualitativ aufzuwerten.

Noch nicht abzusehen ist, ob im Sinne eines Mittelweges, der einen Kompromiss beinhalten könnte, Modelle einer funktionalen Teilmitgliedschaft oder einer „privilegierten Partnerschaft“ Bedeutung erlangen werden. Entsprechende Vorschläge dürften bei den Betroffenen politisch wohl auf Ablehnung stoßen. Bei alledem zeichnet sich für Deutschland, das sich zudem in einer besonderen Mittlerrolle zu Russland befindet, auf Jahre hinaus eine ostpolitische Gratwanderung ab. Es wird einige Zeit benötigen und interessant zu beobachten sein, wie die neue Bundesregierung ihre Politik gegenüber den östlichen EU-Nachbarn in den nächsten Jahren neu ausrichten wird. Die Zeitspanne dafür wird aus den genannten Gründen begrenzt sein. Spätestens nach Abschluss der geplanten Assoziationsabkommen werden die „östlichen Partnerstaaten“ der Europäischen Union eine klare Antwort darauf erwarten, wie es um die Aussicht auf Mitgliedschaft steht. Bis dahin haben die Regierungen der Partnerstaaten es allerdings selbst in der Hand, die ernst gemeinte Offerte der EU anzunehmen und die vorgesehenen inneren Reformen durchzuführen.

Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute

³ Vgl. Marcin Łapczyński: *The European Union's Partnership: Chances and Perspectives*, in: *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2), Spring 2009, www.cria-online.org

Invest in Germany? Politische Risiken in Deutschland.

Daniel Florian

Es war ein denkwürdiger Auftritt der Kanzlerin im Jahr der Europa- und Bundestagswahl: Mehr als 3.000 Opelaner hörten erwartungsvoll zu, als Angela Merkel am 31. März 2009 vor die Opel-Belegschaft in Rüsselsheim trat. Und als auch die Kanzlerin – wie zuvor der Außenminister und Kanzlerkandidat der SPD Frank-Walter Steinmeier – dem Autobauer Hilfe zusagte, brandete Applaus auf. Der Kampf um die Rettung von Opel war zum Wahlkampfthema geworden.

Und er ist ein Beispiel dafür, wie stark Deutschland in der globalisierten Welt vernetzt ist. Am Wettlauf der Investoren beteiligten sich unter anderem die russische Sberbank (als Teil des Magna-Konsortiums, das vorbehaltlich der Zustimmung der EU-Kommission den Zuschlag erhielt), der US-Finanzinvestor Ripplewood und der chinesische Autohersteller BAIC. Weil Opel-Eigner General Motors für eine Rettung auf staatliche Bürgschaften aus Deutschland angewiesen ist, spielte die Bundesregierung eine wichtige Rolle in den Verhandlungen. Dabei wurde deutlich, welche politischen Hürden ausländische Investoren in Deutschland gelegentlich überwinden müssen.

Ausländische Investoren: Wachstumstreiber in Deutschland

Der von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich herausgegebene *KOF Index of Globalisation* misst seit mehr als dreißig Jahren einen stetigen Anstieg der Globalisierung in Deutschland – definiert als die ökonomische, politische und soziale Vernetzung der Bundesrepublik in der Welt. Seit den 1990er Jahren ist Deutschland – mit nur wenigen Ausnahmen – regelmäßig unter den 20 am meisten globalisierten Ländern zu finden. Im aktuellen Ranking landet Deutschland wie bereits im vergangenen Jahr auf Platz 22.

Am stärksten sei die Globalisierung der BRD in der Wirtschaft vorangeschritten, so die Zürcher Forscher. Innerhalb von nur zwei Jahren konnte die Bundesrepublik ihre Position im KOF-Ranking zur wirtschaftlichen Globalisierung um zehn Positionen verbessern. Dies sei insbesondere auf einen bedeutenden Anstieg ausländischer Direktinvestitionen in die

Bundesrepublik zurückzuführen. Der BDI hat errechnet, dass zwei Millionen Arbeitsplätze in Deutschland direkt Unternehmen in ausländischer Hand zugeordnet werden können. Auch der *FDI Confidence Index* der Unternehmensberatung A. T. Kearney sieht Deutschland in den Top 10 der beliebtesten Investitionsstandorte für ausländische Unternehmen.

Wie werden ausländische Investoren in Deutschland wahrgenommen?

Trotz dieser Zahlen ist das Image ausländischer Investoren in der Bundesrepublik durchwachsen. Spätestens seit der „Heuschrecken-Debatte“ aus dem Bundestagswahlkampf 2005 haben Investoren einen miserablen Ruf in der Öffentlichkeit.

Eine Anfang 2009 veröffentlichte Umfrage der dimap-Gruppe und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) ergab, dass Private Equity Fonds auch in der „außenpolitischen Elite“ (definiert als

international aktive Führungskräfte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden, Wissenschaft und Medien) kritisch gesehen werden (www.aussenpolitikstudie.de). 34 Prozent der „außenpolitischen Elite“ bewerten das Engagement ausländischer Private Equity Fonds in Deutschland als eher schlecht oder schlecht – keine andere Investitionsform ist weniger beliebt. Immerhin 44 Prozent sind Finanzinvestoren gegenüber jedoch positiv aufgeschlossen. Verhältnismäßig kritisch werden auch Staatsfonds gesehen. 25 Prozent halten Investments von Staatsfonds für eher schlecht oder schlecht, immerhin 54 Prozent sind ihnen gegenüber eher positiv eingestellt.

Hinsichtlich der regionalen Herkunft von Investoren gibt es ebenfalls klare Präferenzen innerhalb der außenpolitischen Elite Deutschlands: Mit überwältigender Mehrheit (90 Prozent) werden Geldgeber aus den EU-Staaten willkommen geheißen. Auch Japan (83 Prozent) und die USA (77 Prozent) sind beliebte Partner. Auf deutliche Skepsis treffen hingegen russische und chinesische Investoren: 27 bzw. 25 Prozent der Befragten halten Geldgeber aus diesen Regionen für eher schlecht bzw. schlecht für die deutsche Wirtschaft. 20 Prozent sind auch gegenüber Investoren aus dem Nahen und

Mittleren Osten skeptisch. Auch wenn Investoren aus diesen Regionen nicht grundsätzlich abgelehnt werden, belegen die Zahlen jedenfalls, dass in allen Fällen signifikante Minderheiten teilweise erhebliche Vorbehalte pflegen.

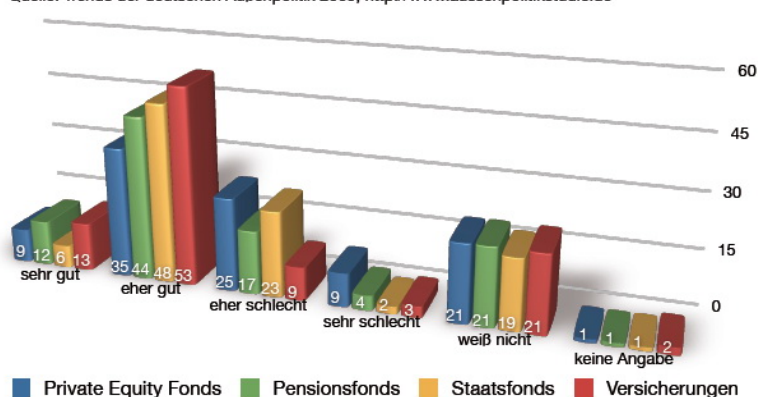
Die Debatte um die Verschärfung des Außenwirtschaftsgesetzes

Vor diesem Hintergrund diskutierten Bundesregierung und Parlament seit Ende 2007 über eine Verschärfung des Außenwirtschaftsgesetzes. Eine Gesetzesänderung sollte es der Regierung ermöglichen, unerwünschte Investitionen ausländischer Fonds oder Unternehmen in deutsche Firmen zu verhindern. Die Novelle schien der Bundesregierung insbesondere vor dem Hintergrund einer erhöhten Investitionstätigkeit ausländischer Staatsfonds in Deutschland notwendig zu sein. Paradoxerweise waren es aber genau die viel gescholtenen Staatsfonds, die später dazu führten, dass das Gesetz in entscheidenden Punkten entschärft wurde.

Der Bundesverband der Industrie (BDI) sowie weitere Wirtschaftsverbände und einzelne Unternehmer kritisierten das geplante Gesetz und warnten davor, dass eine striktere Regulierung potentielle Investoren abschrecke. Ein im Auftrag des BDI erstelltes Gutachten sprach sogar von „erheblichen Zweifeln“, ob das Gesetz mit europäischem Recht vereinbar sei. Laut BDI riskiere die Bundesrepublik mit der Novelle sogar ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

Aufgrund der Kritik und unter dem Eindruck der Wirt-

Wie beurteilen Sie grundsätzlich das Engagement ausländischer Investoren in Deutschland?
Quelle: Trends der deutschen Außenpolitik 2009, <http://www.aussenpolitikstudie.de>



schaftskrise lockerte die Bundesregierung die Bestimmungen des Gesetzes vor dem Inkrafttreten im April 2009. Eine Anmelde- oder Genehmigungspflicht ist nun nicht mehr vorgesehen und eine Prüfung des Erwerbs durch die Bundesregierung nur innerhalb einer Dreimonatsfrist möglich. Um eine größtmögliche Sicherheit zu erlangen, können Investoren sich außerdem bereits vor dem Kauf von Unternehmensanteilen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausstellen lassen, die nach spätestens vier Wochen erteilt (oder eben verweigert) werden muss.

In einem Bericht vom März 2009 lobte das Wirtschaftsministerium zudem explizit die zuvor noch als Bedrohung wahrgenommenen Staatsfonds für ihre „stabilisierende Wirkung“ auf die deutsche Wirtschaft – zwischen dem ersten Entwurf der Novelle und der finalen Version hatte die Finanzkrise den Charakter der Debatte komplett verändert. Sowohl Wirtschaftsminister Glos, unter dessen Regie das Gesetz entwickelt wurde, als auch sein Nachfolger Karl-Theodor zu Guttenberg haben ohne jede Not angekündigt, dass Investitionsbeschränkungen eine „absolute Ausnahme“ bleiben werden.

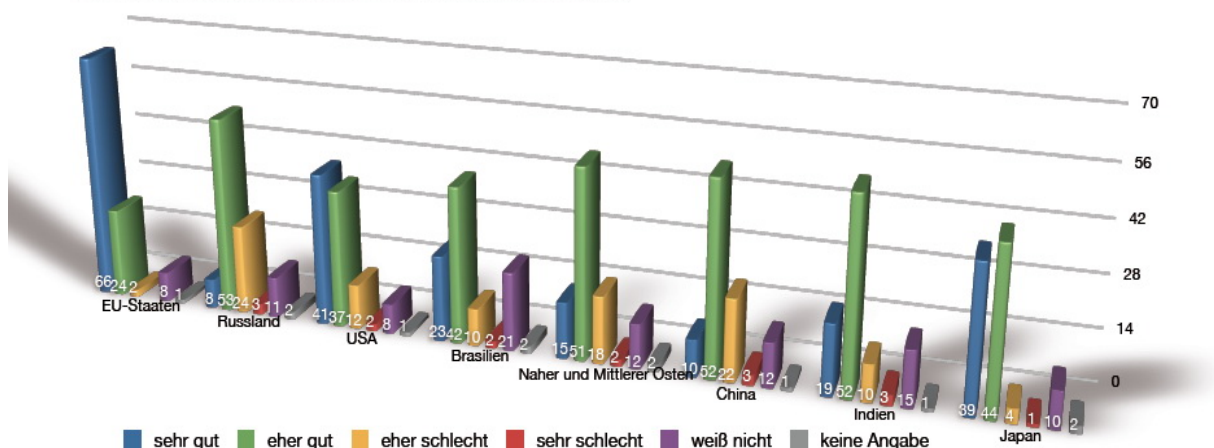
Ohnehin greift das Gesetz nur bei bestimmten Voraussetzungen. Investitionen aus EU-Ländern und aus den EFTA-Staaten Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island sind generell ausgeschlossen, genauso wie Übernahmen von kleineren Anteilen unter 25 Prozent. Die Bundesregierung kann außerdem nur dann eingreifen, wenn durch eine Übernahme die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ gefährdet wäre. Dies ist etwa in Industrien mit „natürlichen Monopolen“ wie der Energie- oder Telekommunikationsbranche gegeben. Auch Unternehmen wie die EADS gelten als sicherheitsrelevant. Als die russische Wneschtorgbank knapp

über 5 Prozent der Anteile von EADS kaufte und ankündigte, den Anteil auf bis zu 10 Prozent aufstocken zu wollen, sagte die Bundesregierung schlicht „Njet“.

Auch chinesische Investoren sehen derzeit in Deutschland gute Gelegenheiten für Firmenkäufe. Jüngstes Beispiel: Opel. Nachdem der chinesische Autobauer BAIC im Frühling dieses Jahres schnell aus der Liste möglicher Investoren verdrängt wurde, weil die Verhandlungen mit Magna und Fiat bereits weit vorangeschritten waren, besserten die Chinesen ihr Angebot im Juli nach. 660 Millionen wollte BAIC für einen 51-Prozent-Anteil an Opel zahlen – und außerdem sollen die Chinesen versprochen haben, keine Werke in Deutschland schließen zu wollen. Postwendend kam die Antwort vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch: „niemals“ würden die Chinesen Opel übernehmen, so Koch in einem Interview mit dem *Hamburger Abendblatt*. IG-Metall-Chef Berthold Huber pflichtete Koch bei: „Was den chinesischen Autobauer BAIC angeht, habe ich nur gehört, dass er im Falle einer Übernahme die Technologien von Opel erhalten will. Von den Arbeitsplätzen war bisher nicht die Rede.“ Das scheint die Bundesregierung ähnlich zu sehen: In einem regierungsinternen Gutachten, dessen Existenz offiziell bestritten wird, hieß es nach *Bild*-Informationen, der chinesischen Regierung gehe es „eindeutig“ um den Zugriff auf moderne Technologien: „Dadurch könnte New Opel in eine gefährliche Abhängigkeit vom chinesischen Staat geraten.“

Die Politik sitzt also mit am Verhandlungstisch – nicht nur in Schwellen- und Entwicklungsländern, sondern auch in entwickelten Marktwirtschaften. Hürden gibt es auf allen Ebenen zu überwinden: im Regierungssitz Berlin, den Bundesländern

Wie beurteilen Sie grundsätzlich das Engagement ausländischer Investoren aus folgenden Ländern in Deutschland?
 Quelle: Trends der deutschen Außenpolitik 2009, <http://www.aussenpolitikstudie.de>



und sogar auf innerbetrieblicher Ebene durch die Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften.

In ihrer Rede vor den Opelern in Rüsselsheim betonte die Bundeskanzlerin: „In dieser Wirtschaftskrise werden die Karten auf der Welt neu gemischt; es wird derjenige vorne dran sein, der in einer solchen krisenhaften Situation absolut auf Innova-

tion und auf Zukunft setzt.“ Und wer neben den ökonomischen Risiken, die die Krise mit sich bringt, auch die politischen im Blick hat.

Daniel Florian ist Gründer des Think Tank Directory Deutschland und Leiter der Abteilung Public Diplomacy bei der politischen Kommunikationsberatung dimap communications, Berlin

Planen für den Krisenfall – die EU strebt nach mehr Energiesicherheit

Daniel Eisermann

Seit dem russisch-ukrainischen Gasstreit im Januar 2009 ist das Thema Sicherheit der Energieversorgung in Europa nach vorne auf die politische Agenda gerückt. Für das Jahresende 2009 erscheint wegen absehbarer Zahlungsschwierigkeiten der Ukraine ein neuer „Erdgasnotfall“ nicht ausgeschlossen. Wie weit ist die EU angesichts dessen mit der angekündigten Strategie für eine gemeinsame Energiesicherheit? Bereits im Vorjahr hatte die Europäische Kommission im Rahmen der Zweiten Überprüfung der Energiestrategie einen „EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und –solidarität“ vorgelegt. Der Ministerrat und der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs billigten das Dokument im Februar / März 2009. Seitdem wird die Strategie weiter überarbeitet. Schon jetzt zeichnen sich mögliche Zielkonflikte ab.

Bei der schwersten der wiederholten Auseinandersetzungen zwischen Moskau und Kiew handelte es sich um die ernsthafteste Gasversorgungskrise, welcher die EU bislang ausgesetzt war. Die Mitgliedstaaten mussten zeitweilig ohne 20 Prozent ihrer Erdgasversorgung (30 Prozent ihrer Importe) auskommen, wobei es die Staaten in Mitteleuropa am härtesten traf.¹ Für die Debatte um die Energiesicherheit bedeutete dies einen Wendepunkt. Eine Wiederholung soll ausgeschlossen werden.

Der Begriff „Energiesicherheit“ ist sehr weit gefasst. Das Ziel der Versorgungssicherheit zerfällt in verschiedene Aspekte, darunter die notwendige Diversifizierung der Energiequellen, Energielieferanten und Transportwege. Unstrittig sind die bessere Ausnutzung einheimischer Energieressourcen, wozu erneuerbare Energiequellen zählen, die Steigerung der Energieeffizienz, die Liberalisierung des Energiebinnenmarktes und der Ausbau der Infrastruktur und Verbundnetze. Nach

einem Beschluss des Brüsseler Gipfels im Frühjahr werden mit fast vier Milliarden Euro Energieinfrastruktur-Projekte unterstützt. Unter den förderfähigen Vorhaben stehen Projekte zum Ausbau der Gasverbindungsleitungen mit 1,44 Milliarden an erster Stelle (gefördert werden zudem der Ausbau von Stromverbundleitungen, Projekte zur Offshore-Windenergie und Vorhaben zur CO₂-Abscheidung und -Speicherung). Parallel dazu wurde bereits die Richtlinie über die Bevorratung von Erdölvorräten revidiert.

Im Zentrum der Diskussion stehen aber die Gasversorgung und ein geplanter Krisenmechanismus bei Versorgungsengpässen. In der EU deckt Erdgas mehr als ein Viertel der Energieversorgung. Zu mehr als 50 Prozent stammt das Erdgas von außerhalb der EU, und dieser Anteil wird künftig weiter steigen. Der Vertrag von Lissabon enthält ein neues Kapitel über Energie, in dem Zuständigkeiten und Ziele der Energiepolitik festgelegt sind. Darin wird der Solidaritätsgrundsatz fixiert, wonach bei einem schwerwiegenden Versorgungsengpass in einem Land die übrigen Mitglieder helfen sollen, das betreffende Land mit Energie zu versorgen.

¹ Vgl. das Arbeitsdokument der EU-Kommission *The January 2009 Gas Supply Disruption to the EU: an Assessment*, COM 2009 (363), http://ec.europa.eu/energy/strategies/2009/doc/sec_2009_0977.pdf

Ein Schlüsseldokument der Debatte ist der am 16. Juli 2009 präsentierte Kommissionsvorschlag einer neuen Gasverordnung. Die „Verordnung zur Verbesserung der Erdgasversorgung im Erdgasbinnenmarkt“, die der Ministerrat bis zum Jahresende beraten will, soll die Prävention und Bewältigung von Versorgungskrisen neu regeln. Die Mitgliedstaaten wären demzufolge verpflichtet, sich auf künftige Störungen der Erdgasversorgung besser vorzubereiten. Zu diesem Zweck sollen gemeinsame Standards für die Erdgasversorgungssicherheit auf Grundlage geeigneter Risikobewertungen und Notfallpläne aufgestellt werden. Der Krisenmechanismus sieht verschiedene Stufen vor. Eine verbesserte Infrastruktur soll es den privaten Energieversorgern ermöglichen, zunächst selbst mit einer Unterbrechung fertig zu werden und lokale Engpässe zu überwinden. Die Mitgliedstaaten müssen ferner nationale Vorsorge- und Notfallpläne erstellen. Im Ergebnis wäre die Energieversorgung der Bevölkerung für mindestens 60 Tage gesichert, auch wenn in einem Land die Hauptversorgungsquelle (oder wichtigste Pipeline) ausfällt.

Sofern dies jedoch nicht ausreicht, sollen nach dem Vorschlag ab einer bestimmten Schwelle koordinierte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ausgelöst werden. Voraussetzung für ein wirksames koordiniertes Vorgehen wären unionsweite und regionale Versorgungssicherheitspläne, die noch ausgearbeitet werden müssen. Bei der Entstehung der Verordnung waren Mitgliedstaaten und die Erdgaswirtschaft beteiligt, einschließlich der „Koordinierungsgruppe Erdgas“, die für Krisenfälle zu einer Koordinierungs- und Schaltstelle ausgebaut werden soll, wo sämtliche Informationen zur europaweiten Versorgungslage zusammengeführt werden. Im Ergebnis sieht der Kommissionsentwurf eine erhebliche Kompetenzverlagerung

auf die Gemeinschaftsebene vor. Nicht nur an diesem Punkt hat von verschiedenen Richtungen Kritik eingesetzt. So ist die Definition einer „signifikanten Versorgungsstörung“ relativ weit gefasst, und der Kommission bliebe ein beachtlicher Ermessensspielraum. Sollten zehn Prozent der EU-Gasimporte ausfallen (die alte Gasverordnung von 2004 ging von zwanzig Prozent aus), träte offiziell bereits der Krisenfall ein. Eine solch niedrige Schwelle senkt automatisch den Anreiz für Anstrengungen der Einzelstaaten, sich nach eigenen Kräften gegen Versorgungsengpässe und Krisensituationen abzusichern – also insbesondere zusätzliche Speicher zu bauen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie stellte bereits die Wirtschaftlichkeit einer europäischen „Einheitslösung“ in Frage und mahnte, die ins Auge gefassten Vorsorge- und Krisenmechanismen müssten stärker „den unterschiedlichen Gasversorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen“.²

In welchem Maße die Gemeinschaft tätig werden soll, präventiv oder im Krisenfall, ist vielleicht der Kern der ganzen Debatte. Dahinter geht es aber um die sensible Frage nach der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Man kann sich vorstellen, dass es in der Praxis, wenn es um eine realistische Lageeinschätzung und die Auslösung der erforderlichen Maßnahmen geht, zu unterschiedlichen Bewertungen und Meinungsgegensätzen kommen wird. Schließlich steht hinter dem Streben, in Fragen der Energiesicherheit aktiv gemeinsame Krisenvorsorge zu betreiben, vielfach das Hauptmotiv, die europäische Energieversorgung von Russland unabhängiger zu gestalten. Dabei ist unschwer zu erkennen, dass die Interessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten teilweise deutlich voneinander abweichen – abhän-

² BDI Agenda, 27. Juli 2009, www.bdi-online.de

gig von dem Grad der Abhängigkeit von Erdgasimporten, der geographischen Lage und der Qualität der bilateralen Beziehungen zu Russland. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Abhängigkeit auch von Transitländern wie der Ukraine oder potenziell der Türkei besteht. Das ganze Thema reicht überhaupt weit in die Außenbeziehungen der EU hinein, wie auch das Beispiel der Östlichen Partnerschaft zeigt. In den in Aussicht genommenen Assoziationsabkommen werden Bestimmungen zur „Energie-Interdependenz“ enthalten sein. Die Ukraine und die Republik Moldau sollen in die Energiegemeinschaft der EU mit den südosteuropäischen Staaten aufgenommen werden. Mit anderen Ost-Partnerstaaten, darunter dem „gasreichen“ Aserbaidschan, finden ebenfalls Gespräche über gemeinsame Projekte statt.

Die latenten Interessenkonflikte lassen sich am deutschen Beispiel festmachen. Die Bundesrepublik verfolgt eine je nach Sicht der Dinge ergänzende oder konkurrierende Strategie, um seine Energiesicherheit zu verbessern. Unstrittig sind die großen Investitionen im Energieinfrastrukturbereich oder der langfristig angestrebte Umstieg auf erneuerbare Energiequellen. Eine Besonderheit ist der innenpolitische Streit um die verlängerte Nutzung der Kernkraft, der den Wahlkampf überschattete. Was nun seine Erdgasimporte betrifft, möchte sich Deutschland aus der Abhängigkeit vom russisch-ukrainischen Dauerstreit lösen und zudem bei den Transitzkosten sparen. Daher unterstützen fast alle politischen Kräfte das deutsch-russische Großvorhaben der Nord-Stream-Pipeline, das jedoch von anderen EU-Staaten der Region kritisiert wird. In den nächsten Monaten treten die Genehmigungsverfahren der Ostsee-Anrainer in die kritische Phase. Speziell Schweden steht dabei vor der Entscheidung, ob es das Projekt aus primär politischen Gründen blockieren will.

Spannungen und ökonomische Konkurrenzinteressen treten im Wettstreit der verschiedenen Gasleitungsbauvorhaben immer wieder hervor. Während Nord Stream als wirtschaftlich tragfähig gilt, bleibt Nabucco trotz aller Beschlüsse auf Regierungskonferenzen mangels verbindlicher Gaslieferzusagen auf absehbare Zeit in der Schwebe.³ Russland unterläuft die Initiative außerdem mit dem Projekt South Stream, das bei mehreren europäischen Staaten, darunter Italien, auf Interesse stößt. Diese Pipeline soll am Grund des Schwarzen Meers in Richtung Balkan verlaufen. Nach EU-internem Streit wurde letztlich Anfang 2009 aus dem erwähnten Fördertopf als größter Einzelbeitrag 200 Millionen Euro für die Anschubfinanzierung von Nabucco festgeschrieben – was aber nur einen geringen Bruchteil der veranschlagten Investitionskosten darstellt.

Der staatlich finanzierte Bau von Erdgasrohrleitungen ist ohnedies kein dauerhaft gangbarer Weg. Sinnvoll ist, dass die EU mit dem Verordnungsvorschlag jetzt daran geht, eigene Hausaufgaben zu erledigen. Neben der Integration der Verbundnetze und dem Grundsatz einer europaweit abgestimmten Risikovorsorge wird darauf gedrängt werden, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Anstrengungen verstärken – zumal eine zentrale Steuerung sowieso unrealistisch wäre. Was eine gemeinsame „Energieaußenpolitik“ und die Parole, Europa möge künftig in Energiefragen mit einer Stimme sprechen, betrifft, bleibt dagegen weiterhin Skepsis angebracht. In dieser Richtung werden sich auch künftig die nationalen Interessen eher hemmen als gegenseitig ergänzen.

Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute

³ Zum politischen Hintergrund des Nabucco-Projekts siehe den [Berlin Risk Brief](#) vom März 2009.