

Martin Brand

Europa begrenzt sich und grenzt sich ab

»Europäische Nachbarschaftspolitik - Europa begrenzt sich und grenzt sich ab« heißt es in der Ankündigung zu diesem Forum. „Europa begrenzt sich und grenzt sich ab“ - das ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn sind natürlich nicht nur von Be- und Abgrenzung gekennzeichnet. Ganz im Gegenteil.

Europa begrenzt sich, wenn es um demokratische Beteiligung geht. Es tut dies nach Außen gegenüber seinen Nachbarländern, indem es ein Reformprogramm in den Nachbarländern forciert, das weder von der EU-Bevölkerung noch von der jeweiligen Bevölkerung in den jeweiligen Ländern demokratisch legitimiert ist. Es tut dies nach Innen gegenüber seinen Bürgern, deren Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten innerhalb des europäischen Mehrebenensystems minimal sind. Europa grenzt sich ab, wenn es darum geht, die Transformationskosten in den EU-Nachbarländern solidarisch zu schultern, obwohl sie durch erheblichen Druck seitens der EU und den von ihr induzierten Reformweg (mit)verursacht werden. Und Europa grenzt sich an seinen Außengrenzen gegen Flüchtlinge, Migranten und Grenzhändler ab, indem diese zu schwer (Osteuropa) bis so gut wie nicht (Nordafrika) überwindbaren Hürden für die Menschen außerhalb der EU werden.

Europa begrenzt sich aber keinesfalls, wenn es darum geht, in den EU-Anrainern markt- und wettbewerbszentrierte Gesellschaften zu schaffen, deren Rechtsvorschriften weitgehend dem *acquis communautaire* (dem gemeinsamen Besitzstand) der EU entsprechen sollen. Über ein System aus Bedingungen, Anreizen und Sozialisation wird die Restrukturierung der EU-Nachbarn nach neoliberalen Mustern betrieben. Das heißt, es werden die Ideale einer privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaft, in der ein freier Markt, Wettbewerb und Konkurrenz für Wohlstand und Fortschritt sorgen sollen übertragen und ein schlanker Staat gefordert, wenn es um sozialpolitischen Ausgleich geht.

Gegenüber seinen Nachbarländern hat die EU verschiedene Konzepte entwickelt, um den Geist der Lissabon-Strategie, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“ (Europäischer Rat 2000), auf diese Regionen auszuweiten. Im Osten und Südosten – auf diese Region will ich mich im Folgenden beschränken – regiert die EU in die „imperialen Räume“ mit Hilfe verschiedener Konzepte je nach Einflussmöglichkeiten hinein bzw. versucht, auf die Transformation dieser Räume einzuwirken. Zu diesen Konzepten gehören vor allem die Vier Gemeinsamen Räume bzw. das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland, die Zentralasien-Strategie, die Westbalkan-Strategie, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie die Östliche Partnerschaft.

Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland basierten lange vor allem auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das 1997 auslief und derzeit neu verhandelt wird. Auf der Grundlage dieses Abkommens wird seit einigen Jahren an der Ausgestaltung von „Vier Gemeinsamen Räumen“ (für Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Recht; äußere Sicherheit sowie für Forschung, Bildung und Kultur) gearbeitet. Auch wenn die Vier Gemeinsamen Räume meist nur vage und unverbindliche Absichtserklärungen enthalten, zeigt das Papier doch die gewünschte Richtung an: Öffnung des russischen (Absatz)Markts für die EU-Staaten durch den Abbau von Handels- und Investitionsschranken und die Förderung von Wettbewerb. Der Raum für Forschung, Bildung und Kultur flankiert diese Ziele ganz im Sinne der Lissabon-Strategie, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum durch Modernisierung der Volkswirtschaften zu schaffen. Allerdings sind sowohl Russland als auch die EU nicht bereit, ihre Märkte vorbehaltlos zu öffnen, weshalb eine ursprünglich angedachte Freihandelszone bisher nicht zu Stande kam und

inzwischen auch nicht mehr debattiert wird.

Im Kern lief die EU-Politik gegenüber Russland lange darauf hinaus, auf Markt und Wettbewerb gerichtete Reformen zu initiieren und das Land in den europäischen Wirtschaftsraum zu integrieren. Allerdings begreifen sich die politischen Eliten Russlands selbst als Weltmacht, weshalb sie kaum Interesse zeigen, am europäischen Integrationsprozess teilzuhaben. Sie zielen vielmehr darauf ab, einen eigenen wirtschaftlichen und politischen Integrationsraums aufzubauen, der in Konkurrenz zur EU steht.

Wie gegenüber Russland kann die EU auch gegenüber den zentralasiatischen Staaten keine effektiven Bedingungen setzen, wie diese Länder ihre Wirtschafts- und Rechtssysteme zu transformieren haben. In Anbetracht des russischen und chinesischen Engagements in der Region muss die Europäische Union ihre Ziele bescheidener formulieren. So ist das Hauptanliegen der Zentralasienstrategie, die während des deutschen EU-Ratsvorsitzes verabschiedet wurde, die Präsenz der EU in Zentralasien zu verbessern, um vor allem die eigenen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen – insbesondere an Energiesicherheit – durchzusetzen. Betont wird die Förderung von „guter Staatsführung“ und Demokratie, konkrete Maßnahmen zielen darauf, den Beitritt der zentralasiatischen Staaten zur WTO vorzubereiten, ihren Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu verbessern und die Erdöl- und Erdgasreserven der Region über einen marktorientierten Ansatz für Investitionen und Beschäftigung zu erschließen (Europäischer Rat 2007).

In der Politik gegenüber den östlichen Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik bzw. der östlichen Partnerschaft (Belarus, Ukraine, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan) und dem Westbalkan hingegen kann die EU über ein System aus Bedingungen, Anreizen, Sanktionen und Sozialisation sowie einer entsprechenden Ideologie die Marktgesellschaft wesentlich effektiver durchsetzen.

Die Länder des Westbalkans werden mit dem Versprechen, der EU beitreten zu können, „sobald sie die festgelegten Kriterien erfüllen“ (Europäischer Rat 2003), gedrängt, sich der Wirtschafts- und Rechtsordnung der EU anzunähern. Die Beitrittsbedingungen sind definiert in den Kopenhagener Kriterien, im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und in einer Reihe länderspezifischer Konditionalitäten. All diese Kriterien zielen darauf, eine Markt- und Wettbewerbsordnung zu schaffen, die Währungs- und Preisstabilität sowie Eigentumsrechte zu sichern, öffentliche Güter zu privatisieren und (selbstverständlich schlanke) Wohlfahrtsregime zu etablieren. Überwacht wird die Transformation über den Bertelsmann Transformations Index, mit dem die neoliberalen Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft von der Bertelsmann-Stiftung evaluiert werden. Werden bestimmte Anforderungen nicht erfüllt, treten von Seiten der EU Sanktionen in Kraft, beispielsweise werden Wirtschaftshilfen ausgesetzt. Bis auf Kroatien sind alle Länder des Westbalkans noch weit davon entfernt, diese Kriterien zur Zufriedenheit der EU-Eliten zu erfüllen (Altmann 2005).

Doch selbst wenn die südosteuropäischen Länder die Auflagen der EU pflichtbewusst umsetzen würden, wären die Grenzen der EU längst nicht überwunden. Denn für einen EU-Beitritt der Länder des westlichen Balkans müssen diese nicht nur vielfältige Bedingungen erfüllen, sondern auch auf die Gnade der EU hoffen, dass diese sich selbst für erweiterungsfähig hält. Den die EU-Kommission macht die Integrationsfähigkeit der EU, eine vertiefte europäische Integration, die öffentliche Meinung und die Auswirkungen eines Beitritts auf den EU-Haushalt zur Bedingung einer weiteren Erweiterung. Somit wird die Reform zu markt- und wettbewerbsorientierten Gesellschaften nach Vorbild der Lissabon-Strategie auf dem westlichen Balkan erzwungen, ohne letztendlich die dortigen Länder auf absehbare Zeit (vielleicht mit Ausnahme Kroatiens) an den

Entscheidungsprozessen und der sozialen Umverteilung in der EU beteiligen zu müssen.

Während die EU die Beitrittsperspektive gegenüber den Ländern des Westbalkans jedoch offiziell noch aufrecht erhält, schließt sie diese gegenüber ihren östlichen Nachbarländern – die in den Konzepten der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der östlichen Partnerschaft erfasst werden – explizit aus.

Mit der ENP legt die EU ein Programm vor, das darauf zielt, die peripheren osteuropäischen Länder, aber auch die Mittelmeerstaaten sowie die transkaukasischen Länder sukzessive an den EU-Kern heranzuführen, intensivere Wirtschaftsbeziehungen einzugehen, die Rechts- und Wirtschaftsordnungen der Zielländer an die Regelungen in der EU anzupassen und die sozialen Beziehungen aller Art zu verdichten.

Im Kern enthält die ENP drei Ziele: Erstens geht es ganz allgemein um die Schaffung eines Rings befreundeter Nachbarstaaten, die die Werte und Ziele der EU teilen bzw. übernehmen. Mit der ENP soll in der Region Stabilität, Sicherheit, Wohlfahrt sowie eine verantwortungsvolle Regierungsführung gewährleistet werden. Zweitens zielt die ENP darauf, den Transformationsprozess in den Nachbarländern zu gestalten und sie näher an das Wirtschafts- und Rechtssystem der EU zu führen, um den Binnenmarkt zu erweitern und das Investitionsklima – insbesondere für ausländische Direktinvestitionen – in der Region zu verbessern. Und drittens versteht sich die ENP explizit als Nichtbeitriffsstrategie und Alternative zu einer Erweiterungspolitik. Es sollen also die Zielländer der EN auf die Regeln des *acquis communautaire* der EU verpflichtet werden. Gegen (wenn auch stark begrenzte) demokratische Mitbestimmung der Menschen aus den osteuropäischen Ländern und den Rechtsanspruch an Teilhabe auf die Umverteilungsfonds grenzt sich die EU jedoch ab.

Statt für eine soziale Regulierungspolitik werden die östlichen Anrainer von der EU jedoch zu einer gesellschaftlichen Betriebsweise gedrängt, die von den Prinzipien des Marktes und des Wettbewerbs bestimmt werden. Übertragen werden diese Prinzipien mit Hilfe einer strikten Politik der Konditionalität und politischer Sozialisation. Konditionalität bedeutet, es werden einseitig Bedingungen für eine Kooperation aufgestellt, bei Nichterfüllung werden negative Konsequenzen gezogen, z.B. Kredite verteuert oder Wirtschaftshilfen eingestellt. Sozialisation hingegen ist die weichere Variante. Sie drückt sich in einer extensiven Werte- und Partner-Sprache aus, die unterstreicht, dass die „normative Macht Europa“ ihren Geltungsanspruch auf Osteuropa erhebt. So wird Druck auf die Reputation der Staaten ausgeübt, die Eliten der Länder werden im Sinne „europäischer Werte“ geschult (diese angeblich europäischen Werte umfassen ein weites Spektrum an Vorstellung – vom Schutz der Menschenrechte bis hin zu effektiv geführten, schlanken Staaten, die sich aus der Wirtschaftssteuerung weitgehend heraus halten) und EU-freundliche Kräfte werden gezielt gefördert (Brand 2008b; Brand 2008a).

Die 2008 verabschiedete „Östliche Partnerschaft“ der EU soll diese Politik der ENP weiter vertiefen und die bilateralen Beziehungen der EU zu den östlichen Anrainern verdichten. Inhaltlich enthält das Dokument wenig neues. Allerdings soll die Östliche Partnerschaft nun auch Belarus angeboten werden, das von den ENP-Maßnahmen bislang ausgeschlossen blieb, da das Regime in Minsk als undemokratisch gilt. Die Bedingungen, zu denen Belarus die Östliche Partnerschaft angeboten bekommt, sind nun weniger strikt: Belarus müsse nur auf die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als unabhängige Staaten verzichten. Damit forciert die EU die „Integrationskonkurrenz“ mit Russland um die ehemaligen Sowjetrepubliken, zu denen Russland nach wie vor ein besonderes Verhältnis pflegt, das mit der jahrhundertelangen gemeinsamen Geschichte begründet wird.

Zusammenfassen lässt sich die Osteuropapolitik der EU wie folgt: Die Politik gegenüber den Ländern der ENP und dem Westbalkan folgt dort, wo die Eliten der Nachbarländer ihre Politik auf eine stärkere Integration mit der EU ausrichten, im Prinzip der Logik der Konditionalität wie sie aus der EU-Osterweiterung bekannt ist. Allein der Hebel der Beitrittsversprechungen kann nicht mehr genutzt werden, da sowohl bei den EU-Eliten als auch bei der Mehrheit der EU-Bevölkerung eine weitere Erweiterungsrunde (Kroatien ausgenommen) auf große Widerstände stoßen würde. Gegenüber Russland und den zentralasiatischen Staaten, für die eine tiefere Integration mit der EU wenig attraktiv ist, müssen sich die EU-Länder mit klassischer Außenpolitik begnügen: Neben der Demokratie-, Menschenrechts- und Rechtsstaats-Rhetorik stehen in den Beziehungen zu diesen Ländern zunehmend Fragen der europäischen Energieversorgung und der Zugriffsmöglichkeiten auf die fossilen Energieträger der Region im Mittelpunkt der Politik.

„Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“ nannte der frühere EU-Kommissionspräsident Romano Prodi die Übertragung des Politik- und Wirtschaftsmodells der EU auf die direkten östlichen Nachbarn ohne diesen Ländern nennenswerten Einfluss auf jene Vorstellungen von „vernünftiger“ Politik, Wirtschaft und Gesellschaftsorganisation zu gewähren und ohne sie an dem sozialen Ausgleich innerhalb der Gemeinschaft zu beteiligen (Prodi 2002).

Die Idee, die EU-Nachbarn nur noch an der Union teilhaben zu lassen, ohne sie an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen, führt zu der Frage, ob demnach die Grenzen Europas, also der EU erreicht sind. Gegenwärtig scheint folgende Vorstellung bei den EU-Eliten Konsens: Die derzeitigen Staatsgrenzen der 27 Mitgliedsländer ist die auf längere Sicht (mit wenigen Ausnahmen) die Grenze Europas. Die direkt angrenzenden Staaten werden – wie es im russischen Sprachgebrauch heißen würde – als natürliches Einflussgebiet – betrachtet. Dieses soll sukzessive und in von der EU ausgewählten Bereichen integriert werden, eine Mitgliedschaft, die neben den Verpflichtungen auch Rechte begründen würde, wird aber versagt bleiben. Doch auch innerhalb der EU werden noch immer willkürlich Grenzen gezogen: so sind längst nicht alle Freiheiten der EU auf die mittelosteuropäischen Mitgliedsländer ausgedehnt, wie das Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit, also das Recht der EU-Bürger, überall in der EU eine Arbeit aufzunehmen, zeigt.

Was sagt die EU-Politik gegenüber den östlichen Anrainern nun der politischen Linken in der Diskussion, wo die Grenzen Europas liegen? Die Analyse der Politik gegenüber den Nachbarländern der EU weist darauf hin, dass es sich bei den Schlagwörtern Vertiefung, Erweiterung und Nachbarschaftspolitik keinesfalls um widersprüchliche Konzepte handelt: sie alle verfolgten in den letzten Jahren das Ziel, die jeweiligen Gesellschaften ganz auf die Herrschaft von freien Märkten, Konkurrenz und Wettbewerb in allen Lebenslagen einzuschwören.

Die Linke darf sich deshalb nicht verfangen in den Fragen, ob die Türkei oder auch die Ukraine zu Europa gehören oder nicht (auch wenn man sich der Diskussion angesichts haarsträubender konservativer Argumente sicher nicht entziehen kann). Stattdessen muss die noch immer vorherrschende Markt-Doktrin in der EU und in ihrer Politik gegenüber den Nachbarn und potentiellen Beitrittskandidaten bekämpft und für einen europäischen Raum sozialer Gerechtigkeit, sozialer Gleichheit und tatsächlicher demokratischer Beteiligung gestritten werden. Wenn dies die Leitlinien zu einer europäischen Identität wären, müsste man die Frage der Zugehörigkeit zu Europa nicht mehr an politisch, geographisch, geschichtlich oder religiös motivierte Grenzen binden. Europa muss als sozialer Raum definiert und erkämpft werden.

Altmann, F., 2005. EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?
Available at: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=1841.

- Brand, M., 2008a. Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein neoliberales Projekt? *Utopie kreativ*, (Heft 217), 997-1006.
- Brand, M., 2008b. Die Osteuropapolitik der Europäischen Union aus neogramscianischer Perspektive – Neoliberale Hegemonie und ihre Übertragung auf Osteuropa. Available at: <http://www.martin-brand.de/?p=61> [Zugegriffen Februar 9, 2009].
- Europäischer Rat, 2007. Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft. Available at: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>.
- Europäischer Rat, 2000. Lissabon 23-24.03.2000: Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm [Zugegriffen März 29, 2009].
- Prodi, R., 2002. Das größere Europa - eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. SPEECH/02/619. Available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> [Zugegriffen März 14, 2009].