

MARTIN BRAND

Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein neoliberales Projekt?

Mit der Erweiterung der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 traten insgesamt zehn mittelosteuropäische Länder der Union bei. Die Außengrenze der EU verschob sich somit weit in Richtung Osten. Die ehemaligen Sowjetrepubliken Belarus, Ukraine und Moldau grenzen nun direkt an die Europäische Union; die Grenze zu Russland verlängerte sich, und auch auf dem Balkan kamen zahlreiche neue Nachbarländer hinzu. Als Antwort auf die veränderte Nachbarschaft entwickelte die Europäische Kommission eine Strategie für die Beziehungen mit den neu angrenzenden Ländern. Ein »Ring befreundeter Nachbarstaaten« soll geschaffen werden.

Der neuen geografischen Konfiguration Europas ging seit den 1980er Jahren eine Umgestaltung der sozialen Kräfteverhältnisse in der EU voraus. Transnationale Akteure und supranationale Institutionen nahmen innerhalb der Europäischen Union rasant an Bedeutung zu. Sie entwickelten die europäische Integration entlang der Prämissen von Markt und Wettbewerb. Neoliberalismus wurde zur herrschenden Ideologie – nicht nur im Bereich der Ökonomie, sondern auch auf sozialer und politischer Ebene. An konkreten politischen Projekten kann der – durchaus nicht immer widerspruchsfreie – Verlauf der neoliberalen Restrukturierung Europas nachvollzogen werden: das Europäische Währungssystem, der Gemeinsame Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Lissabon-Strategie sowie die Osterweiterung der Europäischen Union – sie bilden die zentralen Projekte auf dem Weg zu einer markt- und wettbewerbsorientierten EU.¹

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) – so lautet meine zentrale These – reiht sich ein in diese Projekte der neoliberalen Umgestaltung Europas. Am Beispiel der osteuropäischen EU-Anrainer argumentiere ich, dass die ENP als gegenwärtig zentrales Instrument der EU-Osteuropapolitik darauf angelegt ist, jene neoliberale Neugestaltung der EU auf die östlichen Nachbarstaaten zu übertragen.

Neoliberale Hegemonie in Europa

Neoliberalismus ist neben Globalisierung eines der populärsten Schlagworte in der gegenwärtigen politischen Diskussion. Seine Bedeutung ist ebenso vielschichtig wie diffus, da der Neoliberalismus weder als Ganzes noch in seinen einzelnen Strömungen über ein fest umrissenes Programm verfügt. Eine eindeutige Begriffsbestimmung

Martin Brand – Jg. 1981, Student der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Basierend auf der Diplomarbeit des Verfassers: »Die Osteuropapolitik der Europäischen Union aus neogramscianischer Perspektive – Neoliberale Hegemonie und ihre Übertragung auf Ost-europa.«
Kontakt:
martinbrand@web.de.

1 Vgl. Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber: Hege-
moniale Projekte im Prozeß
der europäischen Integra-
tion, in: Hans-Jürgen
Bieling, Jochen Steinhilber:
Die Konfiguration Europas:
Dimensionen einer kriti-
schen Integrationstheorie,
Münster 2000, S. 102-130.

2 Bernhard Walpen: Von Igel und Hasen oder: Ein Blick auf den Neoliberalismus, in: UTOPIE kreativ, Heft 121/122, 2000, S. 1066-1079.

3 Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2007, S. 13-86.

4 Dieter Plehwe, Bernhard Walpen, Gisela Neunhöffer: Introduction, in: Dies.: Neoliberal Hegemony. A Global Critique, Routledge, New York 2006, S. 1-24.

5 Vgl. u. a. Joachim Bischoff: Zukunft des Finanzmarkt-Kapitalismus, Strukturen, Widersprüche, Alternativen, Hamburg 2006.

ist daher ein vergebliches Unterfangen, gleichwohl lassen sich Grundprinzipien identifizieren, die von allen »Neoliberalismen« geteilt werden:² Das ist zum einen die privatwirtschaftliche Organisation der Gesellschaft. Einzig das Privateigentum und ein freies Unternehmertum würden Freiheit und Würde des Menschen garantieren. Zum anderen ist allen Strömungen des Neoliberalismus die Vorstellung eigen, dass ein freier Markt, Wettbewerb und Konkurrenz als Ordnungsprinzip von Wirtschaft und Gesellschaft am besten geeignet sind, für Fortschritt und Wohlstand zu sorgen. Dieser Glaube an die unsichtbare Hand des Marktes liefert die Begründung für eine Politik der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Drittes gemeinsames Element neoliberaler Überzeugungen ist ein eingeschränkter und gleichwohl starker Staat. Dies ist nur auf den ersten Blick ein Widerspruch. Ein schlanker Staat wird gefordert, wenn sich die Kritik an den ausufernden Interventions- bzw. Wohlfahrtsstaat richtet. Ist die Rede von einem starken Staat, so bezieht sich dies auf die ordnungspolitische Sicherung des freien Wettbewerbs.³

Der Neoliberalismus lässt sich jedoch nicht auf eine ökonomische Theorie reduzieren. Er ist politische und institutionelle Strategie, um die Marktgesellschaft durchzusetzen. Im Mittelpunkt dieser Strategie steht die Realisierung eines Gesellschaftsprojektes, das bis in die 1960er Jahre hinein eher ein Nischendasein führte, sich jedoch seit Ende der 1970er Jahre global ausbreitete und in vielen Teilen der Welt eine Hegemonie errang.

Wenn von neoliberaler Hegemonie die Rede ist, so meint dies noch nicht, dass sich die angeführten neoliberalen Grundprinzipien in Reinform in bestimmten Regionen oder gar weltweit durchgesetzt haben. Hegemonie verlangt nach Gramsci einen aktiven Konsens und die Beteiligung sowohl der herrschenden als auch der beherrschten Klassen und findet ihren Ausdruck in Koalitionen und Kompromissen. Unter neoliberaler Hegemonie ist daher die durch Kompromisse und Zugeständnisse gekennzeichnete Ausbreitung neoliberaler Grundannahmen über verschiedene Klassen und Schichten der Gesellschaft hinweg zu verstehen.⁴

In den letzten Jahrzehnten veränderten sich die wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Rahmenbedingungen in der EU mit der Folge, dass sich eine Hegemonie des Neoliberalismus in der Union verfestigte: Das fordristische System der Massenproduktion und Massenkonsumtion, in dem durch effiziente Arbeitsorganisation und technischen Fortschritt die Arbeitsproduktivität stetig gesteigert und gleichzeitig ein Teil der Unternehmensprofite an die Arbeiterinnen, Arbeiter und Angestellten weitergereicht wurde, geriet im Laufe der 1970er Jahre in die Krise. Aus dieser Krise des Fordismus ging ein Finanzmarkt-Kapitalismus hervor, der geprägt ist von einer steigenden ökonomischen Macht transnationaler Konzerne und der Finanzakteure sowie einer zunehmenden Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte.⁵ War die europäische Integration bis in die 1980er Jahre darauf angelegt, die nationalen fordristischen Entwicklungswege abzusichern und damit die einzelnen Nationalstaaten zu stärken, so geht die sich herausbildende wettbewerbsstaatliche Integrationsweise zumeist zu Lasten der National-

staaten und der nationalen Institutionen. Erklärtes Ziel in der EU ist es, die Wettbewerbsfähigkeit auf allen Ebenen der europäischen Gesellschaften zu erhöhen. So wandeln sich die europäischen Staaten von »keynesianischen Wohlfahrtsstaaten« zu »nationalen Wettbewerbsstaaten«. Durch eine Vielzahl von Think Tanks und Experten Netzwerken wurden neoliberale Konzepte populär gemacht.⁶

Politische Projekte der europäischen Integration

Die ökonomischen, politischen und ideologischen Veränderungen bilden die Rahmenbedingungen für die neoliberale Reorganisation der Europäischen Union, die sich analytisch anhand konkreter politischer Projekte nachzeichnen lässt.

Ausgangspunkt für die Restrukturierung in Europa war das 1979 ins Leben gerufene Europäische Währungssystem (EWS), das die traditionellen institutionellen Strukturen aufbrach und die Mitgliedsstaaten zwang, Haushaltsdisziplin zu üben und den Handlungsspielraum für eine nationale Nachfragepolitik einengte. Für den europäischen Integrationsprozess brachte das EWS dennoch kaum Impulse, da es vornehmlich ein unter Experten diskutiertes Projekt blieb.⁷

Das änderte sich mit dem EG-Binnenmarktprogramm. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurden die rechtlichen Grundlagen für den freien Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräften gelegt. Auf diese Weise sollte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Staaten vor allem gegenüber den USA und Japan gestärkt werden, um Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu stimulieren. Im Gegensatz zum EWS wurde das Binnenmarktprojekt nicht nur von einer breiten Koalition nationaler und supranationaler Akteure, sondern auch von der Bevölkerung unterstützt. Insbesondere die transnationalen Konzerne bestimmten über den *European Round Table of Industrialists* maßgeblich die Ideen, den Inhalt und die Umsetzung des Binnenmarktprojektes mit.⁸ Den neoliberalen Umbau Europas forcierte das Binnenmarktprojekt insofern, als dass es eine Vielzahl von Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen enthielt. Staatliche Konzerne sollten privatisiert werden und durch die aufkommende gemeinsame Wettbewerbspolitik wurde sichergestellt, dass die Märkte in vielen Bereichen nicht länger durch staatliche Interventionen oder Eigentümerschaft behindert wurden.

Das dritte zentrale Projekt der neoliberalen Restrukturierung Europas war die 1992 in Maastricht auf den Weg gebrachte Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Allgemeines Ziel war es, eine gemeinsame europäische Währung und eine unabhängige europäische Zentralbank zu schaffen, um das europäischen Währungssystem zu stabilisieren sowie die Transaktionskosten im innereuropäischen Handel zu verringern. Für die Stabilität der europäischen Währung sollen Konvergenzkriterien sorgen, die den teilnehmenden Staaten einen strikten Sparkurs in der nationalen Geld- und Haushaltspolitik abverlangen. Diese Kriterien schreiben den Mitgliedsländern vor, einen ausgeglichenen Haushalt einzuhalten, die Neuverschuldung nicht über drei Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) steigen zu lassen und die Gesamtverschuldung auf höchstens 60 Prozent des BIP zu begrenzen.⁹ Die Begründung für die Konvergenzkriterien

6 Vgl. dazu: Dieter Plehwe, Bernhard Walpen: Buena Vista Neoliberal? Eine klas-sentheoretische und organi-sationszentrierte Einführung in die transnationale Welt neoliberaler Ideen, in: Klaus-Gerd Giesen: Ideo-logien in der Weltpolitik, Wiesbaden 2004, S. 49-88.

7 Vgl. Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber, a. a. O. S. 110 ff.

8 Ebenda, S. 112 ff.

9 Ebenda, S. 115 ff.

10 Stephen Gill: European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: *New Political Economy*, Vol. 3, 1998, Issue 1, S. 5-27.

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm, 2000 (letzter Zugriff: 16.12.2007).

12 Zitiert nach Benjamin Sello: Europa über Alles! Die »Lissabon-Strategie« der Europäischen Union, in: *UTOPIE kreativ*, Heft 181, 2005, S. 1018.

13 Dorothee Bohle: Neoliberal Hegemony, Transnational Capital and the Terms of the EU's Eastward Expansion, in: *Capital & Class*, Issue 88, 2006, S. 57-86, hier S. 68 ff.

14 Dorothee Bohle: EU-Integration und Osterweiterung: die Konturen einer neuen europäischen Unordnung, in: Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber, a. a. O., S. 304-330, hier S. 309-317.

entstammt einer neoliberalen Doktrin, wonach eine Reduktion der Haushaltsdefizite zu weniger Inflation und weniger Inflation automatisch zu mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit führe. Zugleich erhöhen die Konvergenzkriterien den Druck auf die Staaten, ihre öffentlichen Unternehmen und Güter zu privatisieren. Alles in allem bedeutet die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, dass Markteffizienz an Priorität gegenüber sozialer Gerechtigkeit gewinnt. Zur selben Zeit erodieren die alten Formen sozialer Sicherheit und wächst für einen Großteil der Bevölkerung die persönliche Unsicherheit.¹⁰

Mit der im März 2000 vom Europäischen Rat verabschiedeten Lissabon-Strategie wurde der neoliberale Umbau Europas fortgesetzt. Vordergründig betrachtet enthielt die Lissabon-Strategie wenig Neues. Proklamierter Anspruch des Papiers war es, bis 2010 »die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen.«¹¹ Um dieses Ziel zu erreichen, forderten die europäischen Staats- und Regierungschefs nicht nur, den Binnenmarkt im Bereich (Finanz-)Dienstleistungen für den globalen Wettbewerb zu öffnen, sondern vor allem auch das Prinzip der Eigenverantwortung des Einzelnen für Bildung, Gesundheit, Altersvorsorge etc. auszuweiten. Den Forderungen des Europäischen Rats lag der Bericht einer »Competitiveness Working Group« zugrunde, die im Auftrag des Kommissionspräsidenten Vorschläge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausarbeitete und von den Spitzen transnationaler Konzerne geleitet wurde. Den einschneidenden Wandel der Lissabon-Strategie formulierte der damalige britische Premierminister Tony Blair so: Sie »steht für eine Veränderung der europäischen Wirtschaftspolitik: Weg von der sozialen Regulierungspolitik aus den 1980er Jahren – hin zu einem Geist von Innovation, Unternehmertum, Wettbewerbsfähigkeit und natürlich Arbeitsplätzen.«¹²

In den Prozess der neoliberalen Restrukturierung der EU fügt sich auch die Osterweiterung ein. Mit ihr wurden die mittelosteuropäischen Länder während des Aufbaus marktwirtschaftlicher Staaten dazu gebracht, ein spezifisches, neoliberales Reformmodell von der EU zu übernehmen, das in seiner Konsequenz radikaler als die westeuropäische Restrukturierung war.¹³ Als die Europäische Union 1993 den Ländern Mittelosteuropas eine Beitrittsperspektive eröffnete, wurde ihnen zur Bedingung gemacht, zuvor den gemeinsamen Besitzstand (*acquis communautaire*) der EU zu übernehmen. Die Kopenhagener Kriterien verpflichteten die Beitrittskandidaten auf politische Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Respektierung der Menschen- und Minderheitenrechte, eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Gemeinschaft standhalten zu können. Insbesondere wurde darauf gedrängt, die Liberalisierungs- und Deregulierungsvorschriften des EU-Binnenmarktes zu übernehmen. Die Umsetzung der ökonomischen und politischen Reformen wurde regelmäßig evaluiert und ein Zurückfallen hinter die von der EU festgelegten Ziele sanktioniert.¹⁴ Die Beitrittsperspektive erwies sich als der Hebel, mittels dessen die mittelosteuropäischen Staaten zur Übernahme des neoliberalen Entwicklungspfades der Europäischen Union verpflichtet wurden.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik lehnt sich stark an die Instrumente der EU-Osterweiterung an, ohne jedoch die Beitrittsperspektive zu bieten, die der wesentliche Anreiz für die mittelosteuropäischen Staaten war, die neoliberale Transformation ihrer Länder zu vollziehen. Denn die skeptische Haltung sowohl der EU-Bevölkerung als auch der EU-Eliten einer erneuten Erweiterung gegenüber, schließt eine weitere Ausdehnung der EU (mit Ausnahme Kroatiens) auf längere Zeit aus. Deshalb sind alternative Strategien gegenüber den östlichen und südöstlichen Nachbarn der EU gefragt. 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 Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden.«¹⁵ Die ENP soll der Region nicht nur Stabilität, Sicherheit und Wohlstand bringen, sondern auch »einen besonderen Beitrag zur Stabilität und verantwortungsvollem Regieren leisten«¹⁶ und die Stellung der EU als globaler Akteur stärken. Zweitens zielt die ENP darauf, den Transformationsprozess in den Nachbarländern zu gestalten und sie näher an das Wirtschafts- und Rechtssystem der EU zu führen: »Unmittelbar soll der Abbau der Zollschränken und der nichttarifären Hindernisse Effizienzgewinne abwerfen und den Wohlstand durch verstärkte Marktintegration verbessern. Die mittelbaren Auswirkungen sind insbesondere für die Partnerländer sogar noch größer. Durch das Heranführen der Partnerländer an das Wirtschaftsmodell der EU sowie die Übernahme bester internationaler Praktiken verbessert die ENP und besonders die vorgeschlagene Ausweitung des Binnenmarkts das Investitionsklima in den Partnerländern. Sie schafft ein transparenteres, stabileres und günstigeres Umfeld für ein vom Privatsektor angetriebenes Wachstum. Infolge des günstigeren politischen Umfelds, fallender Handels- und Transaktionskosten, relativ attraktiver Lohnkosten und geringerer Risiken wird eine positive Auswirkung auf den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen erwartet.«¹⁷ Drittens versteht sich die ENP explizit als Nichtbeitriffsstrategie und Alternative zu einer Erweiterungs politik.¹⁸ Der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, empfahl, auf Osteuropa »ein Geflecht an Grundsätzen, Werten und Normen zu übertragen, die das eigentliche Wesen der Europäischen Union ausmachen« ohne die Länder als Mitgliedsstaaten aufnehmen zu müssen und prägte dafür die griffige Formel »Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen«.¹⁹ Teilhabe mit Ausnahme ihrer Institutionen jedoch bedeutet letztendlich, dass die Zielländer der ENP zwar auf die Regeln des *acquis communautaire* der EU verpflichtet werden, ihnen das Recht auf (wenn auch beschränkte) demokratische Mitbestimmung abgesprochen wird.

15 Europäische Kommission: Europäische Nachbar-schaftspolitik. Strategiepapier, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf> 2004 (letzter Zugriff: 14.01.2008), S. 5.

16 Ebenda, S. 5.

17 Ebenda, S. 14 f.

18 Eckart D. Straten-schulte: Europas Politik nach Osten, Hamburg 2007, S. 23 ff.

19 Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. SPEECH02/619, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>> 2002 (letzter Zugriff: 15.01.2008), S. 6.

20 Vgl. Robert W. Cox, : Gramsci, Hegemonie und internationale Beziehungen. Ein Aufsatz zur Methode, in: Robert W. Cox: Weltordnung und Hegemonie. Grundlagen der »Internationalen Politischen Ökonomie«, Marburg 1998, S. 69-86.

21 Vgl. Michael Ehrke: Postkommunistischer Kapitalismus: Ökonomie, Politik und Gesellschaft im neuen Europa, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2005, S. 142-163.

Die ENP als neoliberales Projekt

Wie trägt nun die Europäische Nachbarschaftspolitik zur Ausdehnung der neoliberalen Entwicklung der Europäischen Union auf ihre östlichen Nachbarländer bei? Nach Robert Cox²⁰ drückt sich eine (neoliberale) Hegemonie im Zusammenspiel von Produktionsverhältnissen, Institutionen und Ideen aus, die sich gegenseitig beeinflussen. Interpretiert man die ENP nun als Versuch, die neoliberale Entwicklung Europas auf die osteuropäischen Länder zu übertragen, so gilt es zu untersuchen, wie sich die Verhältnisse in Osteuropa gestalten und unter dem Einfluss der ENP verändern, welche institutionellen Regelungen die ENP trifft und welche Ideen, Normen und Werte mit ihr transportiert werden.

1. *Produktionsverhältnisse.* Die Produktionsverhältnisse in Osteuropa unterliegen seit Ende der 1980er Jahre einem grundlegenden Wandel von einer planwirtschaftlich organisierten Gesellschaft zu einem wenig regulierten Kapitalismus. Während in Westeuropa das keynesianisch-fordistische Regulationssystem schleichend erodierte und sich Arbeitslosigkeit, der Abbau des Sozialstaates und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben allmählich ausbreiteten, so erfuhren die osteuropäischen Länder diese Entwicklung auf einen Schlag und ohne Sicherungsnetz.²¹

Als die ehemaligen Sowjetrepubliken 1991 ihre Unabhängigkeit erklärten, beschlossen sie den Übergang zu einer regulierten Marktwirtschaft. Belarus und die Ukraine vollzogen angesichts der Schocktherapien in Russland und Polen den Übergang zum Kapitalismus recht zögerlich. Moldavien hingegen führte ein Reformprogramm durch, das die Privatisierung weiter Teile staatlichen Eigentums vorantrieb, den Handel liberalisierte, die Inflation eingrenzte und das Staatsdefizit reduzierte. Ungeachtet des Reformweges erlebten alle drei Länder einen dramatischen Einbruch der offiziell gemessenen Wirtschaftsleistung. Von 1989 bis 1996 ging das BIP in Belarus um fast die Hälfte, in der Ukraine und Moldavien sogar um mehr als 50 Prozent zurück.

Die Reaktionen auf diesen Wirtschaftseinbruch fielen in allen drei Ländern unterschiedlich aus: Während in Belarus ein autoritäres Regime entstand, das sich der Einmischung internationaler Organisationen weitgehend widersetzt und auf eine starke staatliche Steuerung (nicht nur) des wirtschaftlichen Lebens baut, öffnete sich die Ukraine für die Politik der internationalen Kreditgeber und verpflichtete sich auf ein marktkonformes Reformprogramm. In Moldavien nahm die 2001 an die Macht gewählte Kommunistische Partei Teile der marktwirtschaftlich-neoliberalen Reformen zurück und versuchte, ihnen eine sozial orientierte Marktwirtschaft entgegenzusetzen, in der staatliche Beteiligungen an Betrieben und Eingriffe in die Wirtschaft wieder ausgedehnt wurden.

Seit Ende der 1990er Jahre ist in allen drei Staaten ein stetiges, starkes Wirtschaftswachstum zu beobachten. Obwohl alle drei Länder ihren Außenhandel noch immer stark auf Russland bzw. andere GUS-Staaten ausgerichtet haben, nimmt der Handel zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarstaaten rasant zu – wenn auch noch immer auf relativ geringem Niveau. Dieser wachsende Handel mit Osteuropa ist ein wesentlicher Grund für die EU, ihre Beziehungen

zu der Region mit Hilfe der ENP in einen neuen Rahmen einzubetten.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die mit der ENP angestoßen werden, folgen der Logik, ausländische Investitionen erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Länder, was in der Folge zu mehr Wachstum, hoher Beschäftigung und steigender Wohlfahrt für alle führe. Aus diesem Grund zielt die ENP darauf, die osteuropäischen Länder in den EU-Wirtschaftsraum zu integrieren, was wiederum erfordert, dass diese Länder ihre rechtlichen Regelungen an EU-Standards anpassen und ihre Wirtschaftssysteme auf mehr Markt und Wettbewerb ausrichten. Insgesamt lassen sich die vielfältigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der ENP in drei Punkten zusammenfassen:²²

1.) Strukturreformen, die nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission bei einer erfolgreich angewandten ENP die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessern und so zu mehr Wirtschaftswachstum beitragen sollen;

2.) Verankerung einer Makropolitik, die enger an die Prinzipien vernünftiger Geld- und Fiskalpolitik angelehnt ist und ein besseres makroökonomisches Umfeld bieten soll;

3.) verbesserte Bewegungsfreiheit von Handel und Produktionsfaktoren, durch die tarifäre wie nichttarifäre Barrieren zwischen der EU und den osteuropäischen Staaten reduziert werden sollen, um so Wachstum durch die erreichte Handelsliberalisierungen zu stimulieren.

2. *Institutionelle Regelungen.* Um das neoliberale Projekt des Markt- und Wettbewerbsstaates in den osteuropäischen Staaten durchsetzen zu können, ist die Europäische Kommission mit ihrer Nachbarschaftspolitik auf in ihrem Sinne reformwillige Eliten in diesen Ländern angewiesen. Doch markt- und wettbewerbsorientierte Reformen werden nicht ausschließlich im gegenseitigen Einvernehmen getroffen, sondern durch Disziplin und Sachzwang eingefordert. Stephen Gill bezeichnet dies als »disziplinierenden Neoliberalismus«.²³

Ein häufig genutztes Disziplinierungsinstrument der EU-Politik ist das Prinzip der Konditionalität. Mittels Bedingungen, Anreizen und Sanktionen werden die osteuropäischen Staaten auf neoliberale Reformen festgelegt. In Aktionsplänen und Länderstrategiepapieren werden Reformziele und Bewertungsmaßstäbe festgelegt, in denen die Erwartungen der EU formuliert sind und an denen die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen gemessen werden. Um nicht den Eindruck zu erwecken, die EU würde den ENP-Zielländern einseitige Anpassungsleistungen abverlangen, wurden die harten Bedingungen aus einem ersten ENP-Entwurf aufgeweicht. Statt dessen ist in der Endfassung der ENP vermehrt von gemeinsamen Werten, Partnerschaft und Eigenverantwortung die Rede: »Die auf das Bewusstsein um gemeinsame Werte und Interessen gestützte gemeinsame Verantwortung für den Prozess ist von wesentlicher Bedeutung. Die EU will ihren Partnern keine Prioritäten oder Bedingungen diktieren. Der Erfolg der Aktionspläne hängt an der eindeutigen Anerkennung gegenseitiger Interessen bei der Lösung einiger vorrangiger Fragen. Keinesfalls sollen die Partnerländer aufgefor-

22 Michaela Dodini, Marco Fantini: The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 44, 2006, Nr. 3, S. 507-532, hier S. 512 ff.

23 Vgl. exemplarisch Stephen Gill: Power and Resistance in the New World Order. Palgrave Macmillan, Hampshire 2003.

24 Europäische Kommission, 2004, S. 8.

25 Vgl. Elsa Tulmets: *Alter Wein in neuen Programmen. Von der Osterweiterung zur ENP*, in: *Osteuropa*, 2-3/2007, S. 105-116.

26 Vgl. Judith Kelley: *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, Nr. 1, S. 29-55, hier S. 35-41.

dert werden, ein vorgefertigtes Prioritätenpaket zu akzeptieren. Diese werden vielmehr im gemeinsamen Einvernehmen festgelegt.²⁴ Dennoch ist das Prinzip der Konditionalität wesentlicher Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In der Praxis werden die »gemeinsamen Werte« nicht zwischen der EU und den ENP-Zielländern ausgehandelt. Sie sind vielmehr bereits im ENP-Strategiepapier vorformuliert und entsprechen im Wesentlichen den Kopenhagener Beitrittskriterien – ohne jedoch eine Beitrittsperspektive zu enthalten. Zudem haben die Eliten der osteuropäischen Länder wenig Einfluss auf die Bewertungsmaßstäbe ihrer Reformen und sind bei deren Umsetzung auf finanzielle Hilfen der EU angewiesen. So gleichen sich die Aktionspläne der einzelnen Länder sowohl in Form und Inhalt als auch in den konkreten Formulierungen. Die Betonung solch wohlklingender Begriffe wie gemeinsame Werte, Partnerschaft und Eigenverantwortung dient letztendlich nur als Feigenblatt, um eine Politik der starken Konditionalität zu rechtfertigen und die osteuropäischen Nachbarländer auf eine markt- und wettbewerbszentrierte Ordnung zu verpflichten.²⁵ Die Fortschritte in der Umsetzung der festgelegten Reformen werden von der Europäischen Kommission überwacht und in Berichten festgehalten. Diese sollen nach Vorstellung der Kommission als Leitfaden dienen, sowohl um die Finanzmittel der ENP zu verteilen als auch bei der Kreditvergabe von internationalen Finanzinstitutionen.

Ein weiteres Instrument zur Durchsetzung der EU-Agenda besteht in der Sozialisation der osteuropäischen Nachbarländer. Damit ist zum einen gemeint, dass Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen demokratische Standards angeprangert werden, um Druck auf die Reputation der Staaten auszuüben und so Verhaltensänderungen zu erreichen. Zum anderen verweist der Begriff darauf, dass über intensive Kontakte sowohl auf staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Ebene eigene Werte, Verhaltensweisen und Denkmuster auf die osteuropäischen Staaten übertragen werden. Aus diesem Grund stehen die EU-Behörden in engem Kontakt zu den staatlichen Institutionen in den ENP-Zielländern und entsenden im Rahmen des Twinning-Programms Experten aus den EU-Staaten nach Osteuropa. Zugleich werden Kontakte zwischen öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen gefördert.²⁶

3. *Ideen, Normen, Werte.* Die Ideen, Normen und Werte, die mit der ENP übertragen werden, verdichten sich im Konzept der »Good Governance«, das zum wegweisenden Programm in der europäischen Außenpolitik geworden ist. Gute Regierungsführung wie sie von der Europäischen Kommission verstanden wird meint auf der einen Seite, effiziente, schlanke, marktwirtschaftliche Staaten in ihrer Nachbarschaft zu etablieren, um durch ein gesundes Wirtschaftsklima, Transparenz, Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Auf der anderen Seite zielt Governance darauf ab, Demokratie und Menschenrechte zu fördern, was Gewaltenteilung, ein unabhängiges Rechtssystem, Organisationsfreiheit, Presse- und Meinungsfreiheit, freie Wahlen, ein Mehrparteiensystem und eine starke Zivilgesellschaft einschließt. Im Vordergrund guter Regierungs-

führung stehen jedoch immer offene Märkte und die Freiheit der Marktakteure, während Forderungen nach sozialen und ökonomischen Rechten, nach Umverteilung oder Wirtschaftsdemokratie vielfach außen vor bleiben. Zudem kollidiert der Anspruch, Demokratie zu fördern, mit der Vorgabe, Wirtschaft und Staat von einander zu trennen. Indem weite Teile der Staatsaufgaben entpolitisiert werden und aus der demokratischen Kontrolle in die Hände von effizienzgeleiteten Technokraten oder nach Gewinn strebenden Managern übergeben werden, sinkt der partizipatorische, demokratische Einfluss der Bevölkerung. Transparenz, Effizienz, minimaler Staat, Rechtsstaatlichkeit sowie verlässliche und verantwortungsvolle Institutionen dienen im Konzept der Good Governance als Voraussetzungen, die den privaten Kapitalzufluss sicherstellen, um so Wirtschaftswachstum und Wohlstand zu fördern. Demokratie und (bestimmte) Menschenrechte werden dabei als Mittel betrachtet, die Voraussetzungen dieser markt- und wettbewerbsorientierten Wirtschaft zu schaffen. So interpretiert Ian Taylor die Ideen der Good Governance als Versuch, die neoliberale »Hegemonie auszubauen, indem die Art und Weise politischer Herrschaft neu formuliert wird: von einer instabilen und unvorhersehbaren (politischen Ordnung) zu einer, die höchst attraktiv für internationale Investoren ist.«²⁷

Dass die Europäische Nachbarschaftspolitik und neoliberales Gedankengut auch personell verknüpft sind, zeigt das Beispiel der EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik, Bettina Ferrero-Waldner, die einst bei Friedrich August von Hayek, dem wichtigsten Vordenker und Ideengeber des Neoliberalismus, studierte. In einem Vortrag in der Universität Salzburg sagte sie: »Ich hatte ja selbst das Privileg, während meines Studiums Vorlesungen bei Friedrich von Hayek zu hören (...). Ich kenne daher Hayeks Ideen ›aus allererster Hand‹. Umgekehrt weiß ich als Politikerin, dass sein Gedankengut noch besser entdeckt werden muss. (...) Hayeks Ideen sind in der aktuellen Umbruchsphase sehr relevant.«²⁸

Fazit

Vielfach ist zu hören, der EU gehe es bei ihrem politischen und finanziellen Engagement in Osteuropa um den verbindenden demokratischen Wertekatalog im »gemeinsamen Haus Europa«. Strategische Ziele werden zurückgewiesen.²⁹ Doch die Europäische Nachbarschaftspolitik beschränkt sich beileibe nicht nur auf einen demokratischen Wertekatalog. Sie ist der Teil des Puzzles, mit dem neoliberale Ideen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auch in den osteuropäischen Nachbarländern etabliert werden. Mit der ENP entwickelte die EU eine Strategie, wettbewerbsorientierte Wirtschaftssysteme in Osteuropa durchzusetzen und sichert diese über eine Kombination aus Bedingungen, Anreizen, Sanktionen und Sozialisation sowie einer entsprechenden Ideologie ab.

Für eine linke Auseinandersetzung mit Osteuropa und den Beziehungen der Europäischen Union zu dieser Region ergeben sich daraus einige Konsequenzen: Die Kritik an den häufig autoritären, undemokratischen Verhältnissen an den östlichen Nachbarn der EU sollte verbunden werden mit der Kritik an der neoliberalen Entwick-

27 Ian Taylor: Hegemony, neoliberal »good governance« and the International Monetary Fund, in: Morten Boås, Desmond McNeill: Global Institutions and Development. Framing the World?, Routledge, London, New York 2004, S. 124-136, hier S. 134.

28 Benita Ferrero-Waldner: Europas Verfassung im Zeitalter der Globalisierung. Hayek-Festvortrag, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/42&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>> 2006 (letzter Zugriff: 01.02.2008), S. 2.

29 Vgl. beispielsweise Hans-Georg Wicke: Demokratieförderung in der Sackgasse. Europa versagt in Belarus, in: Osteuropa, 9/2006, S. 57-72, hier S. 64.

lung der Europäischen Union und ihrer dementsprechenden Außen- und Nachbarschaftspolitik.

Indem die autoritären Tendenzen und die sozialen Folgen neoliberaler Politik in Osteuropa in Zusammenhang gesetzt werden mit der markt- und wettbewerbsgläubigen Nachbarschaftspolitik der EU, lassen sich die Widersprüche der neoliberalen Doktrin – z. B. die Forderung nach Demokratisierung bei gleichzeitigem Steuerungsverlust durch Privatisierungen – aufzeigen. Zugleich bietet sich so die Möglichkeit, das Potential sozialer Akteure in der EU und in Osteuropa auszuloten, sich den markt- und wettbewerbsorientierten Umgestaltungen in Europa und deren sozialen Folgen zu widersetzen und eine Alternative zu formulieren.