

Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten

BARBARA LIPPERT

Die Diskrepanz zwischen den Angeboten der Europäischen Union für intensive Assoziierungs- und Kooperationsbeziehungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) einerseits und deren Nachfrage nach einer unumkehrbaren politischen und wirtschaftlichen Integration in den "Westen" andererseits kennzeichneten die Beziehungen auch nach dem politischen Signal des Europäischen Rats Treffens im Juni 1993. Dessen Beschlüsse — die konditionierte Beitrittszusicherung, die beschleunigte asymmetrische Marktöffnung, die Verbesserung der PHARE-Hilfe und die multilateralen, strukturierten Beziehungen zu den Institutionen der Union — haben die EU-Politik nicht in ruhigere Fahrwasser geführt. Die Debatte über das Wie und Wann des Beitritts der assoziierten Staaten setzten zahlreiche Vorschläge auch aus dem Kreis der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten fort. Zentrale Forderungen der Assoziierungspartner — verteidigungspolitische Integration und Konvergenzkalender für den EU-Beitritt — blieben zudem unentschieden. Die Beitrittsanträge Ungarns und Polens vom 1. bzw. 8. April 1994, also nur zwei Monate nach dem Inkrafttreten ihrer Europaabkommen mit der Europäischen Union, unterstreichen das Interesse, die Beitrittsphase einzuleiten und ihren Vorsprung gegenüber den Ländern abzusichern, die erwartungsgemäß in den Kreis der Europaabkommen-Staaten aufrücken werden oder wie z. B. Bulgarien und Rumänien bereits diesen Status genießen. Mittelbar war die EU mit den Fragen der WEU- und NATO-Erweiterung konfrontiert. Zunehmend deutlich wurde, daß die EU ihre Assoziierungs- und Kooperationspolitik nur im Kontext der umfassenden Neuordnung europäischer Sicherheit sinnvoll gestalten kann. Erkennbar wachsen insbesondere die Interdependenzen zwischen der Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa und der Rußlandpolitik der Europäischen Union. Gerade vor dem Hintergrund einer widersprüchlichen russischen Europapolitik und der "Partnership for Peace"-Offerte der NATO erlangten sicherheitspolitische Grundsatzfragen eine herausragende Bedeutung.

Präventive Sicherheitspolitik

Die EU reagierte auf diese Lage mit mehreren Initiativen. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestätigte der Europäische Rat in Brüssel im Dezember 1993 Leitlinien für die gemeinsame Aktion "Stabilitätspakt in Europa". Er zielt unter Vermittlung der EU auf eine vorbeugende Regelung von latenten ethnischen und territorialen Konflikten zwischen Staaten Mittel- und

Osteuropas durch bilaterale Nachbarschaftsabkommen, die unter die Treuhänderschaft der KSZE gestellt, aber außerhalb ihres Entscheidungssystems verhandelt werden. Aus Sicht der Europäischen Union gilt der Stabilitätspakt als Vorbereitung auf den EU-Beitritt. Betroffen sind deshalb die sechs bereits assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten — Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn — sowie die drei baltischen Länder, die Europaabkommen anstreben. Solange Slowenien noch ausgeklammert ist, gilt für den Stabilitätspakt die Formel "EU plus 9". An der Eröffnungskonferenz am 26./27. Mai 1994 in Paris nahmen unter dem Vorsitz der EU die sogenannten "betroffenen Staaten" sowie als interessierte Staaten Rußland und andere GUS-Staaten teil. Die KSZE, WEU, NATO und die Vereinten Nationen entsandten Beobachter. Das Schlußdokument sieht vor, regionale Tische für die "baltische Region" und für "andere mittel- und osteuropäische Staaten" einzurichten.

Während der Stabilitätspakt ausdrücklich nicht-institutionell angelegt ist, verläuft parallel die weitere Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten in die sicherheitspolitischen Organisationen. Mit der "Kirchberger Erklärung" vom 9. Mai 1994 schafft die WEU für Mitglieder des Konsultativforums den verbesserten Status des "assozierten Partners". Zuvor hatten die Außenminister Polens, Deutschlands und Frankreichs im Rahmen des sogenannten "Weimarer Dreiecks" für die mit der EU assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas "eine weitgehende Teilnahme an den Tätigkeiten der WEU"¹ gefordert. Diese Einbeziehung forderte auch die britische Regierung wiederholt². Für den verbesserten Status der assoziierten Partner gilt die Formel "WEU plus 9". EU und WEU interpretieren die schrittweise Einbindung in die Arbeit der WEU als Teil der Assoziierungspolitik und als Heranführung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Mit dieser Klarstellung tritt die EU vereinzelt den Ansprüchen aus Kreisen der russischen Regierung entgegen, ein Veto gegenüber den sicherheits- und allianzpolitischen Entscheidungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zu erhalten³. Massiver wurden die Forderungen der Staaten Mittel- und Osteuropas nach einer Sicherheitsgewähr des Westens zur Abwendung russischer Ambitionen, ihr ehemals "äußeres Imperium" militärisch und politisch zurückzugewinnen. Verhalten, aber differenziert reagierten die Staaten Mittel- und Osteuropas auf das Übergangsarrangement "Partnership for Peace", das weitgehend komplementär zur EU/WEU-Strategie ist⁴. Das Europäische Parlament sprach sich im Vorfeld des Brüsseler NATO-Gipfels vom Januar 1994 als erste Institution der EU für die NATO-Mitgliedschaft von mittel- und osteuropäischen Staaten aus⁵.

Rußland und andere GUS-Staaten: Dauerkrise und Partnerschaft

Die Rußlandpolitik der EU gründet auf zwei Prämissen. Erstens gelten Rußland und die übrigen elf GUS-Staaten als Sonderfall. Das bedeutet, daß keine Perspektive für den EU-Beitritt in den bilateralen Verträgen eröffnet und auch Maß-

nahmen, wie die WEU-Einbindung, nicht eingeleitet werden. Zweitens verlangen Sicherheit und Stabilität in Europa, Rußland als den großen "geopolitischen Partner"⁶ auf dem Kontinent durch ein Maximum an Kooperation, Konsultation und Beteiligung für eine europäische Sicherheitsordnung zu gewinnen. So versteht sich z. B. auch die Erklärung des Rates vom 8. Februar 1994, in der er die Mitgliedschaft Rußlands im Europarat wünscht. Umstritten blieb, ob der Sonderfall auch eine Sonderrolle Rußlands in Europa konstituiert. Im Rahmen des Konfliktmanagements von NATO und EU in Bosnien und der Bemühungen um Waffenruhe auf dem Balkan ist Rußland zu einem unverzichtbaren diplomatischen Partner geworden, dessen Unberechenbarkeit allerdings Sorge bereitet.

Die politische und wirtschaftliche Dauerkrise in Rußland veranlaßte die EU mehrfach zu Stellungnahmen und Hilfsmaßnahmen⁷. Im wesentlichen versuchte sie, den russischen Präsidenten Jelzin diplomatisch zu stützen, insbesondere nach dem Septemberputsch. Dies war ein wichtiges Signal des ersten Gipfeltreffens auf höchster politischer Ebene am 11. November 1993 in Moskau⁸. Die Präsidenten Jelzin, Delors und Dehaene unterzeichneten drei Tage vor den Parlamentswahlen in Rußland vom 12. Dezember 1993 in Brüssel eine gemeinsame politische Erklärung über Partnerschaft und Kooperation. Sie ist das umfassendste politische Dokument, das die Gemeinschaft je mit Rußland oder der UdSSR schloß. Dieser "Ausgangspunkt für neue Beziehungen"⁹ war allerdings eine Notlösung, da das bereits für den Kopenhagener Europäischen Rat erwartete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen weiterhin nicht unterschriftsreif war. Die gemeinsame politische Erklärung paraphrasiert die Prinzipien und Vereinbarungen des nunmehr für den Europäischen Rat in Korfu zeichnungsreifen Abkommens. Vereinbart ist, daß 1998 Gespräche über eine Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und Rußland aufgenommen werden sollen.

Die Bilateralisierung der Beziehungen mit den GUS-Staaten machte Fortschritte, so daß Partnerschaftsverträge allmählich das auf die zwölf Nachfolgestaaten angewandte Handels- und Kooperationsabkommen mit der UdSSR von 1989 ablösen. Das erste Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnete die Europäische Union am 14. Juni 1994 mit der Ukraine; sie paraphierte Partnerschaftsabkommen am 25. Mai mit Kasachstan und am 1. Juni mit Kyrgystan; Verhandlungen wurden im April mit Moldova eröffnet. Größere politische Bedeutung hat das Abkommen mit der Ukraine, das in den Grundzügen dem russischen Abkommen folgt und z. B. die Freihandelsperspektive einräumt¹⁰. Innerhalb der Europäischen Union setzte sich die Position durch, daß kein klares Junktim zwischen dem Beitritt der Ukraine zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen als Nichtnuklearstaat hergestellt wird.

Der Handel der EU mit den GUS-Staaten war auch 1993 defizitär. Mehr als die Hälfte der russischen Exporte gehen in die EU und erreichten 1993 ein Volumen von 14,8 Mrd. ECU gegenüber 11,5 Mrd. ECU Exportvolumen der Union im Rußlandhandel¹¹. Bei der ersten Lesung des Haushaltsentwurfs im September 1993 erwirkte das Europäische Parlament das Einfrieren der Mittel des techni-

schen Hilfsprogramms für die GUS-Staaten, "TACIS", die erst im April 1994 wieder freigegeben wurden. Das Europäische Parlament hatte die mangelhafte Reorganisation von TACIS kritisiert, darunter die geringe Transparenz und starke Zentralisierung, den schleppenden Mittelabfluß und die Art der Mittelvergabe¹².

Die Europaabkommen-Staaten: Von der Assoziierung zum Vorbeitritt?

Die Politik der Europäischen Union gegenüber den assoziierten mittel- und ost-europäischen Staaten gewinnt nach den Kopenhagener Gipfelbeschlüssen an strategischer Klarheit, weil nur noch der Termin der Osterweiterung offen ist, und an institutioneller Komplexität, weil eine multilaterale Struktur an die Seite der bilateralen Assoziierungsabkommen tritt. Dennoch war kein Ende der Strategiedebatte abzusehen. Die Hurd-Andreatta-Initiative vom Dezember 1993 brachte erneut Varianten zur Teilmitgliedschaft der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas ins Gespräch und argumentierte, die politischen Fragen gegenüber den tendenziell dominierenden wirtschaftlichen Fragen stärker zu berücksichtigen. Die Kommission, die den Ansatz "Teilmitgliedschaft" für verfehlt hält¹³, fand sich am 23. März 1994 zu einer Klausurtagung zusammen, auf der die Kopenhagener Beschlüsse zur vollen Nutzung und zum Ausbau der Europaabkommen im Sinne einer kohärenten Vorbeitrittstrategie diskutiert wurden¹⁴. Dazu zählt auch die von Kommissar van den Broek vorgeschlagene Revisionskonferenz über die Europaabkommen für 1997¹⁵. Über die institutionellen Probleme hinaus sieht die Kommission keine finanzierbare Möglichkeit, z. B. die derzeitigen Regeln der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Struktur- und Kohäsionsfonds angesichts der Osterweiterung einfach fortzuschreiben¹⁶. Mehrfach lehnte die Kommission allerdings eine z. B. quantifizierende Präzisierung der Kopenhagener Beitrittskriterien, wie sie etwa Frankreich gefordert hatte, ab.

Bereits unter der belgischen Präsidentschaft begann die Europäische Union, die multilateralen Neuerungen der strukturierten Beziehungen zu den Institutionen der Union umzusetzen und das doppelte bi- und multilaterale Dialognetz zu knüpfen¹⁷. Am 30. November/1. Dezember tagte der Rat der Verkehrsminister erstmals zusammen mit Vertretern der sechs assoziierten Länder und beriet Fragen der Infrastruktur und Rechtsangleichung. Der politische Dialog, ohnehin ein Vorreiter multilateraler Beziehungen, wurde in diesem erweiterten Kreise am 21. September 1993 auf Ebene der Troika der Außenminister durchgeführt. Themen waren u. a. die Reform der Vereinten Nationen, der Europaratgipfel, Beziehungen zu Rußland, der Sicherheitspakt, die Implementation der Kopenhagener Beschlüsse und die Situation im früheren Jugoslawien¹⁸. Das zunächst für den 8. März 1994 vorgesehene Treffen der zwölf Außenminister mit den sechs Amtskollegen wurde kurzfristig verschoben und fand am 19. April auf Troika-Ebene statt. Während die Europäische Union die Multilateralisierung der Beziehungen zu den assoziierten Staaten verstärkt, setzen Visegrád-Staaten auf die bilateralen

Institutionen und Kanäle, die auch im Lichte einer realistischen Differenzierung hinsichtlich ihrer Beitrittsfähigkeit und Konvergenzfortschritte bedeutsam sind.

Am 27. Oktober 1993 hatte das Europäische Parlament seine Zustimmung zu den Assoziierungsabkommen mit Bulgarien und Rumänien sowie der Slowakei und Tschechien gegeben, deren neue Abkommen am 4. Oktober unterzeichnet worden waren. Im Rahmen des ab dem 1. Mai 1993 wirksamen Interimsabkommens konstituierte sich der im Jahresrhythmus tagende gemeinsame Ausschuß mit Rumänien erstmals am 14./15. Oktober in Bukarest. Dagegen kam es zu erheblichen Verzögerungen beim Inkrafttreten des Interimsabkommens mit Bulgarien (31. Dezember 1993), da einzelne Mitgliedstaaten die Zustimmung zum Interimsabkommen mit dem generellen Thema der Schutzklauseln in Handelsverträgen der EG verbanden¹⁹. Der gemeinsame Ausschuß mit Bulgarien tagte erst am 24./25. März und bildete ähnlich wie im Falle Rumänien Unterausschüsse für Rechtsangleichung, Landwirtschaft, Stahl, Zollzusammenarbeit, Verkehr und Wettbewerbspolitik²⁰. Nach Inkrafttreten der Assoziierungsabkommen mit Polen und Ungarn nahmen die bilateralen Assoziierungsgremien zügig ihre Arbeit auf. Die Assoziierungsräte tagten jeweils am 7. März 1994 in Brüssel; der paritätische parlamentarische Ausschuß mit Polen am 22./23. März 1994, mit Ungarn bereits Ende Januar 1994.

Die Europäische Union erzielte 1993 im Handel mit den Europaabkommen-Staaten einen Überschuß, der auch im Zuge der beschleunigten Marktöffnung, wie nach Kopenhagen eingeleitet, im Grundsatz bestehen bleiben dürfte. Die Kritik an der Durchführung und Zusammensetzung der PHARE-Hilfe blieb nicht nur bei den notorischen Schwachpunkten von Hilfsprogrammen der Gemeinschaft stehen. Im Kern fordert z.B. Polen eine Umwandlung in eine Art Vorbeitrittsfonds für Investitionen auf der Basis von mehrjährigen Finanzprotokollen. Dies signalisiert die generelle Verlagerung der Diskussion von der Assoziierungs- zur Vorbeitrittsphase, wie sie Ungarn und Polen mit ihren Beitrittsanträgen angestoßen haben²¹. Innerhalb der Bevölkerung in allen EU-Staaten gibt es gegenwärtig eine solide Mehrheit für den Beitritt der Visegrád-Staaten, wobei nur in Luxemburg und Portugal die Zustimmung unter 50% liegt²².

Baltische Staaten, Slowenien und Albanien

Auch die baltischen Staaten und Slowenien rückten näher an die EU, während die Beziehungen zu Albanien noch in einem Anfangsstadium sind. Mit Slowenien begannen im Dezember 1993 vorbereitende Gespräche über den Abschluß eines Assoziierungsabkommens. Der ergänzend zum Handels- und Kooperationsabkommen vereinbarte politische Dialog wurde am 15. Dezember 1993 durchgeführt. Mit den baltischen Staaten verhandelt die EU gegenwärtig über Freihandelsabkommen und die Intensivierung des politischen Dialogs als Vorstufe für nachfolgende Europaabkommen. Erst diese erteilen die Beitrittsoption und die Einbeziehung in die multilateral strukturierten Beziehungen zu den Institutionen

der Union. Die Freihandelsabkommen dienen der Harmonisierung mit Vereinbarungen zwischen den skandinavischen EU-Beitrittskandidaten und Estland, Lettland und Litauen. Sie sollen am 1. Januar 1995 in Kraft treten.

Anmerkungen

- 1 Vgl. die Gemeinsame Erklärung v. 11./12.11.1993, abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990–1994, Bonn 1994, S. 382 f. und die Erklärung des ersten trilateralen Treffens der Verteidigungsminister v. 4.3.1994, abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung 22 v. 7.3.1994.
- 2 Vgl. z. B. den Beitrag der Außenminister Hurd und Kinkel: Eine strategische Vision für Europa, in: Süddeutsche Zeitung v. 26.4.1994.
- 3 Vgl. die Debatte um die Osterweiterung der NATO, die sich Ende September 1993 verschärfte, als Präsident Jelzin in bezug auf die Visegrád-Staaten die Freiheit der Bündniswahl relativierte.
- 4 Vgl. die Dokumente "Das Echo aus Ostmitteleuropa auf die westliche Absage zum Bündnisbeitritt (I)", in: osteuropa 6 (1994), S. A 311–345.
- 5 Vgl. Agence Europe 6132 v. 18.12.1993.
- 6 Krenzler, Horst-G.: "Die EG und ihre Unterstützung der Reformpolitik in Mittel- und Osteuropa. Bilanz und Perspektiven nach vier Jahren", Bonn, 15.9.1993, Manuskript S. 4.
- 7 Vgl. die EPZ-Erklärung zum Putsch in: Agence Europe 6071 v. 24.9.1993 und zu den Dumawahlen die Stellungnahme der EU im Rahmen der GASP in: Agence Europe 6131 v. 17.12.1993.
- 8 Vgl. Bulletin der EG 11 (1993), S. 76.
- 9 Abgedruckt in: Agence Europe 6125 v. 10.12.1993.
- 10 Dazu erhielt die Kommission am 7. März 1994 ein erweitertes Verhandlungsmandat.
- 11 Vgl. VWD-Europa v. 27.6.1994.
- 12 Vgl. VWD-Europa v. 25.4.1994.
- 13 Vgl. EU-Nachrichten 17 v. 2.5.1994, S. 4.
- 14 Vgl. Agence Europe 6198 v. 25.3.1994.
- 15 Vgl. van den Broek, Hans: The challenge of a wider Europe, Bruxelles, 17.3.1994.
- 16 Vgl. Handelsblatt v. 9.6.1994 über die Ergebnisse einer Studie im Auftrag der Kommission, die errechnet, daß bei einem Beitritt der Visegrád-Staaten im Jahr 2000 die Strukturfonds um 26 Mrd. ECU steigen müßten.
- 17 Vgl. Deubner, Christian/Kramer, Heinz/Thiel, Elke: Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa, SWP-AP 2818, November 1993.
- 18 Vgl. Agence Europe 6059 v. 22.9.1993.
- 19 Vgl. Verhandlungen des Europäischen Parlaments am 25.10.1993, Nr. 3–437/22, dort auch Stellungnahme der Kommission.
- 20 Vgl. Agence Europe 6206 v. 31.3.1994.
- 21 Vgl. Agence Europe 6221 v. 29.4.1994.
- 22 Vgl. euro-east 22 v. 24.5.1994.

Weiterführende Literatur

- Baldwin, Richard E.: Towards an Integrated Europe, London 1994.
- La Serre, Françoise de/Lequesne, Christian/Rupnik, Jacques: L'Union européenne: ouverture à l'Est?, Paris 1994.
- Lippert, Barbara: Europe Agreements: Beyond Eurocratic Language, in: The International Spectator 1 (1994), S. 109–126.
- Randzio-Plath, Christa/Friedmann, Bernd: Unternehmen Osteuropa — eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft. Zur Notwendigkeit einer EG-Ostpolitik, Baden-Baden 1994.