

Mittel- und Osteuropa/GUS

BARBARA LIPPERT

Während der deutschen und französischen Präsidentschaft entwickelte die Europäische Union (EU) Kernelemente für die mittelfristige Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an die EU. Zu dieser Strategie zählen das Weißbuch über die Vorbereitung auf die Integration in den Binnenmarkt und die Durchführung der strukturierten Beziehungen der EU-Institutionen mit einem unterdessen von sechs auf neun assoziierte Reformstaaten gewachsenen Kreis. Trotz der auf dem Essener Gipfeltreffen im Dezember 1994 beschlossenen Weichenstellungen und operativen Schlußfolgerungen gelang es der EU nicht, der auf der Stelle tretenden und zunehmend müde geführten Debatte über die Osterweiterung der EU und ihre Folgen zu einem konzeptionellen Durchbruch zu verhelfen¹. Deutlicher zeichnete sich die Süddimension der Heranführungsstrategie ab, die im Sinne der ausgewogenen Beziehungen zu den Nachbarstaaten der EU kompensatorische Leistungen für die Mittelmeerregion fordert. Reformvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Anpassung der Landwirtschaften in den MOE-Staaten sowie die Reform der Strukturfonds gehören zu den unerledigten „Hausaufgaben“.

Ambivalent blieb die Einschätzung des Stellenwerts der EU-Erweiterung als Ordnungsfaktor und Strukturelement des größeren Europas, wie er zumeist schlagwortartig in der Kontroverse um die Schrittfolge von NATO- und EU-Erweiterung thematisiert wird. Große Zurückhaltung kennzeichnete die Rußland-Politik der EU, die neben den bilateralen Fragen im engeren Sinne für die kooperative Gestaltung der Sicherheit im OSZE-Raum von grundlegender Bedeutung für die EU und ihre östlichen Nachbarn ist.

Weißbuch Binnenmarkt – Leitfaden oder Bollwerk?

Den vom Europäischen Rat in Korfu geforderten Bericht über die im Hinblick auf die Vorbereitung des Beitritts zu verfolgende Strategie erarbeitete die Kommission in offenbar schwierigen innergemeinschaftlichen Abstimmungen. Herzstück des wirtschaftlichen Teils der Heranführungsstrategie ist das von der Kommission im Mai 1995 vorgelegte „Weißbuch Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“². Die Kommission hatte zwischen dem 20. Februar und 7. März mit den Regierungsvertretern und Experten betroffener Ministerien in den Hauptstädten der assoziierten MOE-Länder diesbezügliche Konsultationen durchgeführt. In Anknüpfung an ihre Mitteilungen vom Juli 1994³ und gemäß den Leitlinien des Essener

Europäischen Rates, in einem Weißbuch über den Binnenmarkt die Sektoren und Schritte für die „Schaffung eines einheitlichen Marktes“ zu ermitteln, erstellte die Kommission einen Leitfaden für die Erfüllung der Binnenmarktverpflichtungen.

Das wesentliche Instrument der Anpassung ist die Übernahme der Rechtsvorschriften durch die MOE-Länder. Allerdings stellte die Kommission unmißverständlich klar, daß eine formale legislative Übertragung der Normen nicht ausreicht, da für die Teilnahme am Binnenmarkt funktionsfähige Institutionen und Strukturen der Marktwirtschaft in einem stabilen makroökonomischen Umfeld Voraussetzung sind. Im wesentlichen hat die Kommission also ein Referenzdokument geschaffen, das die Kriterien von Kopenhagen (Juni 1993) für den Beitritt neuer Staaten präzisiert und den Subtext zu den Europaabkommen darstellt. Die eigentlichen Transferleistungen müssen mit Hilfe nationaler Umsetzungsprogramme vollständig von den MOE-Ländern erbracht werden.

Erwartungsgemäß fielen die Reaktionen auf das Weißbuch gemischt aus. Erneut rief das Fehlen eines Zeitplans für den Fahrplan zum Binnenmarkt Kritik hervor, die vom Zweifel an der Selbstverpflichtung der EU zur institutionellen und politischen Reform in bezug auf eine erweiterte EU lebt. Wie die Heranführungsstrategie insgesamt folgt das Weißbuch keinem parallelen MOE-EU-Reformansatz und kalkuliert auch nicht die Kosten der Anpassung. Die Kommission wollte ihre Fleißarbeit nicht als Diktat oder Festigung des Bollwerks Binnenmarkt mißverstanden sehen, sondern als Anreiz und Leitfaden für Transformation und Integration. Zweifelsohne haben die defensive Präsentation des Weißbuchs und die Zurückweisung aller Automatismen in bezug auf den Beitritt erneut zur Ernüchterung beigetragen.

Neuausrichtung der technischen Hilfe

Die Neuausrichtung von PHARE geschieht durch eine enge Abstimmung mit der Heranführungsstrategie, insbesondere dem Weißbuch. Aus diesem Grund werden alle beitriffsunterstützenden Maßnahmen vorzüglich gefördert und mehrjährige indikative Programmplanungen auf der Grundlage eines vorausschauenden Finanzrahmens ermöglicht. Insgesamt standen 1994 980 Mio. ECU für zwölf PHARE-Länder zur Verfügung. Davon waren 150 Mio. ECU in einer eigenen Haushaltslinie für grenzüberschreitende Kooperation an der Außengrenze der EU bereitgestellt. Nach schwierigen Verhandlungen verabredeten die Staats- und Regierungschefs in Cannes, daß 1995 1.154 Mio. ECU, 1996 1.235 Mio. ECU für die Region MOE vorgesehen werden, so daß für den Zeitraum von 1995 bis 1999 insgesamt mindestens 6.692 Mio. ECU und damit rund ein Drittel mehr als für die Mittelmeerregion zur Verfügung stehen. 1999 soll die Balance der Mittel für beide Regionen neu definiert werden.

Die vielfach kritisierte beratungslastige Hilfe der EU ging bereits 1994 zugunsten der Förderung des Ausbaus der Infrastruktur zurück. Ab 1995 können statt 15% der vorgesehenen Mittel 25% für Infrastrukturprojekte eingesetzt werden.

Allerdings wird gerade die Umsetzung der im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen einen enormen Bedarf an technischer Hilfe auslösen, insbesondere um die verwaltungsbezogenen und strukturellen Erfordernisse zu erfüllen.

Als länderübergreifendes Programm soll im PHARE-Rahmen ein Amt für Informationsaustausch über technische Hilfe unter Verwaltung der EU-Kommission (Generaldirektion XV und I) eingerichtet werden. Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Anlaufstelle sind jedoch noch nicht präzise umrissen.

Strukturierte Beziehungen und bilaterale Dialoge

In Essen hatten die Staats- und Regierungschefs ihre Kollegen aus den damals sechs assoziierten MOE-Staaten zu einem erweiterten Gipfeltreffen im Rahmen des strukturierten Dialogs begrüßt; nach Cannes wurden dann auch die baltischen Staats- und Regierungschefs eingeladen, da am 12. Juni 1995 die drei Europaabkommen unterzeichnet werden konnten. Dagegen mußte Slowenien, dessen Europaabkommen am 15. Juni 1995 paraphiert worden war, außen vor bleiben, da die strittigen Passagen über den Erwerb von Grundbesitz und das Niederlassungsrecht, vor allem aus Sicht Italiens, nicht verbindlich hatten geklärt werden können. Der Meinungsaustausch auf höchster Ebene und zwischen den Außenministern der Fünfzehn plus Neun findet in der Regel unter großem Zeitdruck statt, so daß die Idee eines MOE-Sondergipfels erneuert wurde.

Während der deutschen Präsidentschaft wurden strukturierte Dialoge mit den MOE-Vertretern auf Außenministerebene (31. Oktober 1994) eröffnet. Informell trafen sich die Minister für die Innen- und Justizpolitik (Berliner Erklärung vom 8. September 1994) und den Binnenmarkt (23./24. September), außerdem fand ein formelles Treffen zwischen den Ministern für Umwelt statt. Auf dem Essener Gipfel wurde der Rhythmus für die Treffen zu Themen von gemeinsamem Interesse innerhalb des strukturierten Dialogs festgelegt. Mit Ausnahme der Außenminister sowie der Minister für Justiz/Inneres, die halbjährlich zusammenkommen sollen, sind mindestens jährliche Treffen auf Ministerebene sowie der Staats- und Regierungschefs vorgesehen. Im Lichte des steigenden Kommunikations- und Interaktionsbedarfs, der mit der Umsetzung des Weißbuchs zu erwarten ist, dürfte diese Frequenz jedoch nicht ausreichend sein.

Die französische Präsidentschaft begann den strukturierten Dialog 1995 mit einem informellen Treffen der Minister für Kulturfragen (13./14. Februar), daran schlossen sich Begegnungen der Minister für Kultur/Audiovisuelle Fragen (3. April) und Forschung (9. Juni) an. Die Zusammenkünfte der Außenminister (10. April), der Binnenmarktminister und der Wirtschafts- und Finanzminister (22. Mai) dienen der Orientierung über Sinn und Zweck des Weißbuchs. Die nur eineinhalbstündige Sitzung der Außenminister bereiteten der für die horizontale Kohärenz zuständige Ausschuß der Ständigen Vertreter und die Botschafter der assoziierten Länder vor. Auf Anregung des deutschen Außenministers veröffentlichte die Präsidentschaft eine Erklärung im Namen der 21 zu Tschetschenien;

das Thema war Gegenstand des GASP-bezogenen politischen Dialogs der Außenminister. Im Rahmen des strukturierten Dialogs und gegebenenfalls auf der Grundlage von Fortschrittsberichten der assoziierten Länder an die Kommission, werden sich insbesondere die Treffen der Minister für den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Finanzpolitik mit der Umsetzung des MOE-Binnenmarkt-Weißbuchs befassen.

Mit länderspezifischen Fragen der Implementation werden sich künftig auch die bilateralen Assoziierungsinstitutionen befassen, die ihre Treffen zumeist im Schatten der multilateralen Zusammenkünfte abgehalten haben. Da das Europäische Parlament (EP) nicht in den strukturierten Dialog mit den Institutionen der EU einbezogen ist, bleiben die zwei Treffen pro Jahr mit Abgeordneten der nationalen Parlamente in den assoziierten Ländern die einzigen institutionalisierten Kontakte. Präsident Hänsch lud darüber hinaus erstmals im April 1995 die sechs Präsidenten der Parlamente der assoziierten MOE-Ländern ein, der Debatte des EP über die Heranführungsstrategie beizuwohnen.

Erstmals hatte der Assoziationsausschuß EG-Polen am 23./24. Juni und 1./2. Dezember 1994 getagt, der Ausschuß EG-Ungarn bereits am 20. April und am 25. November 1994. Die Assoziierungsräte mit den Staaten der zweiten Runde der Europaabkommen konstituierten sich kurz nach Inkrafttreten der Abkommen (1. Februar 1995) am 10. April (Rumänien und Tschechien) und am 29. Mai (Bulgarien und Slowakei). Die Slowakei und Rumänien reichten daraufhin, wie im Jahr zuvor Polen und Ungarn, im Juni Beitrittsanträge ein.

Im Rahmen der bilateralen Vertragsbeziehungen bereitete die Kommission nach den Beschlüssen des Essener Gipfels über kurzfristige Maßnahmen zur Vorbereitung der Ausdehnung des Binnenmarktes einige Anpassungen vor. Danach informiert sie die assoziierten Länder in bezug auf handelspolitische Schutzmaßnahmen bevor sie Verfahren einleitet und erteilt gegebenenfalls Mindestpreisfestlegungen den Vorrang vor Zöllen. Der dreistufige Mechanismus zur Vereinheitlichung der Ursprungsregeln im Präferenzhandel zwischen der EG, den assoziierten MOE-Staaten und den EFTA-Ländern soll mit der Ausdehnung der diagonalen Ursprungskumulierung auf Rumänien und Bulgarien in Gang gesetzt und schrittweise bis zur Herstellung eines einheitlichen „europäischen Kumulationssystems“ erweitert werden. Die Anpassung der Europaabkommen mit Rumänien und Bulgarien bezüglich der Fristen für den Abbau von Zöllen und Kontingenten an die übrigen Europaabkommen findet seit dem 1. Januar 1995 Anwendung. Die Anpassung aller Europaabkommen im Anschluß an die Erweiterung und die Ergebnisse der Uruguay-Runde in bezug auf Textil- und EGKS-Produkte sowie landwirtschaftliche Erzeugnisse sind noch nicht abgeschlossen.

Auch die Mitteilung der Kommission über die industrielle Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas ergänzt das Weißbuch um Vorschläge für die nachhaltige Entwicklung des Industriesektors⁴. Als prioritäre Aktionsbereiche empfahl der Rat der Europäischen Union im April 1995 u. a. die Verbesserung der allgemeinen Bedingungen der industriellen Zusammenarbeit durch

Schaffung eines für die Unternehmen und die Vereinbarungen zwischen den Unternehmen günstigen Umfeldes und Regelwerks (Rahmenbedingungen für Investitionen, EU-Kompatibilität der Wettbewerbsregeln und Normen).

Sobald das Assoziierungsabkommen mit Slowenien unterzeichnet sein wird, bleiben nurmehr Albanien und vier Nachfolgestaaten Jugoslawiens außerhalb des Raums der Europaabkommen. Der Rat billigte am 10. April 1995 die Aufnahme von Verhandlungen mit Kroatien über ein Handels- und Kooperationsabkommen, der Vorstufe zu Europaabkommen.

Regionale Kooperation und Heranführungsstrategie

Regionale Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen zwischen den MOE-Staaten sind wesentliche Aspekte der Heranführungsstrategie. Durch verschiedene Anreize, z. B. durch Mittelausweisung innerhalb von PHARE (Mehrländer-Programme, Grenzüberschreitende Programme, Aufbau demokratischer Institutionen und Entwicklung der Zivilgesellschaft) und verstärkte Mitarbeit in den Gremien der regionalen Organisationen (z. B. Ostseekooperationsrat, Mitteleuropäische Initiative, Schwarzmeerkooptionsrat), unterstreicht die EU die politische Bedeutung dieser Instrumente und Initiativen.

Als Teil der Vorbereitung auf den Beitritt und mit Blick auf die politische Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Staaten hatte die EU die gemeinsame Aktion Stabilitätspakt in Europa zwischen Mai 1994 und der Schlußkonferenz am 21. März 1995 durchgeführt. In dieser Initiative verzahnt die EU wirtschaftliche und politische Instrumente. Zur Flankierung der sicherheitspolitisch motivierten Übereinkünfte des Stabilitätspaktes zu gutnachbarlicher Zusammenarbeit legte die EU-Kommission eine Liste von Projekten für die praktische Förderung der regionalen Zusammenarbeit vor. Sie betreffen die Minderheiten, kulturelle Zusammenarbeit, Sprachausbildung und Ausbildung im Verwaltungsbereich. Außerdem bereitet die EU eine Initiative zur Belebung des Handels in der Region vor, z. B. durch Unterstützung der Exportförderung und des Marketing.

Vor einer Strategie für Rußland

Auf das militärische Vorgehen Rußlands in Tschetschenien reagierte die EU im Januar mit der Aussetzung des Ratifizierungsprozesses für das Interimsabkommen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen⁵. Damit war der nach achtzehnmonatigen Verhandlungen auf dem Gipfel in Korfu besiegelte Grundlagenvertrag erneut auf Eis gelegt worden. Parlament, Kommission und der zunächst zögerliche Rat begründeten die Entscheidung mit der Verletzung der Prinzipien des Abkommens und beriefen sich auf dessen politische Konditionalität. Die Kommission hatte Anfang Juni 1995 auf der Grundlage von Art. J.8 des EU-Vertrages den Rat aufgefordert, einen gemeinsamen Standpunkt in bezug auf Rußland und die Kaukasusrepubliken (wie zuvor z. B. in bezug auf die Ukraine)

zu beschließen. Die Kommission schlägt fünf prioritäre Bereiche vor: Sicherheitspolitik, Menschenrechte und Demokratie, Wirtschaftsreform, politischer Dialog und regionale Kooperation⁶. Während Rußland eine militärische oder verteidigungspolitische Komponente der EU derzeit nicht wahrnimmt, setzten die EU-Staaten ihre sackgassenartige Diskussion über Koppelung und Entkoppelung von NATO- und EU-Erweiterung vor allem mit den USA und den MOE-Ländern fort. In Anlehnung an die Vorschläge der Kommission deuteten die Staats- und Regierungschefs an, eine Charta oder ein anderes privilegiertes Dialogarrangement zwischen der NATO und Rußland zu unterstützen. Die EU hat die eigene Rolle im Dreieck NATO-Rußland-OSZE, was ihre Ambitionen und ihr Leistungsvermögen angeht, allenfalls in Ansätzen definiert.

Die vertraglichen Grundlagen für Beziehungen mit anderen post-sowjetischen Staaten wurden weiter ausgebaut. Das Interimsabkommen mit der Ukraine wurde am 1. Juni 1995 unterzeichnet, ist aber noch nicht in Kraft. Die Interimsabkommen mit Moldavien, Belarus, Kasachstan und Kirgistan sind nach Unterzeichnung der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ebenfalls paraphiert. Die politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation in Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan hält die EU derzeit von einem zügigen Ausbau der Beziehungen in Richtung auf ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ab. Hingegen schlägt die Kommission vor, mit den drei kaukasischen Republiken Armenien, Azerbaidschan und Georgien diesbezügliche Verhandlungen zu eröffnen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Nötzold, Jürgen: Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten, in: Außenpolitik 1 (1995), S. 13–22; Piehl, Ernst (Hrsg.): Erst innere Reform des Europa der Fünfzehn, dann äußere Erweiterung nach Osten? Dokumentation, Europäisches Parlament Außenstelle Berlin, März 1995; A Strategy for Integration of the Associated Countries into the European Union, Statement, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Brüssel v. 7. 12. 1994.
- 2 KOM (95) 163 endg. v. 3. 5. 1995 und (59) 163/endg./2 v. 10. 5. 1995.
- 3 Vgl. Mitteilung der Kommission v. 13. und 26. 7. 1994, KOM (94) 320 endg. und KOM (94) 361/3.
- 4 KOM (95) 71 v. 14. 3. 1995.
- 5 Ausf. Timmermann, Heinz: Tschetschenien, Rußland und Europa, Teile I und II, Aktuelle Analysen BIOst 33 und 34 (1995).
- 6 Vgl. COM (95) 223 v. 31. 5. 1995.

Weiterführende Literatur

- Dauderstädt, Michael/Lippert, Barbara: Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU. Perspektiven deutscher Außenpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 1995.
- Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995.
- Zielińska-Głębicka, Anna u. a. (Hrsg.): Transformation and Integration in Europe. Adjustment of Polish Economy, Danzig 1994.