

EU-Förderprogramme für Osteuropa und deutsch-polnische Euroregionen¹

von Wojciech Kryœ, Berlin

Im Jahre 1989 vollzog sich eine Entwicklung, die Europa in eine neue Lage versetzte. Die durch den Eisernen Vorhang bedingte Polarisierung des Kontinents wurde in kürzester Zeit aufgehoben und stellte an die Länder Ost- und Westeuropas eine bisher präzedenzlose Aufgabe, die riesige Kluft zwischen den hochmodernen Ländern der Europäischen Gemeinschaft und den nach Plan ruinierten Staaten des Ostblocks möglichst schnell zu verringern. Starkes Interesse haben beide Seiten daran, wenn auch durch verschiedene Gründe bedingt. Die einzige Chance für eine positive wirtschaftliche und politische Entwicklung in Osteuropa hing unmittelbar von massiver ausländischer Hilfe ab. Im Angesicht zerstörter Wirtschaft, leerer Staatskassen und überdimensionaler Verschuldung wäre es für diese Länder unmöglich gewesen, aus eigener Kraft einen reibungslosen Übergang in das marktwirtschaftliche System zu schaffen. Doch welches Interesse hatten die westlichen Staaten, vor allem die europäischen Nachbarn, an der kostspieligen Unterstützung? Oft wird als einzige Begründung die Perspektive neuer Absatzmärkte und günstiger Arbeitskräfte herangezogen. Doch wenn wir heute einen Blick auf die wirtschaftlichen Statistiken werfen, stellen wir fest, dass z.B. der Export von Waren nach Osteuropa gerade 4% aller Exporte der EU ausmacht, umgekehrt sind es für einige Länder MOE bis zu 50%. So wird deutlich, dass es sich vor zehn Jahren um mehr gehandelt haben muss, als um die Sicherung neuer Absatzmärkte. Die Entscheidung, ein Soforthilfeprogramm zu starten, die mit der Schaffung des PHARE-Fonds im Jahr 1989 getroffen wurde, war vor allem eine politische Entscheidung. Europa hat erkannt, dass sich durch die Öffnung der Grenzen gleichzeitig auch ein Pulverfass öffnet, ein Fass voller wirt-

schaftlicher und politischer Probleme, die in soziale Spannungen zu münden drohten. Die schützende Grenze der Berliner Mauer wurde durchlässig, und die Probleme des Ostens mussten in absehbarer Zeit auch den Westen betreffen. Die Heranführung an die westliche Wirtschaft, Hilfe bei der Stabilisierung junger Demokratien, Implementierung des europäischen Rechtssystems, Einbindung in das Sicherheitssystem der NATO-Staaten und Entschärfung sozialer Konflikte wurden von den Industrienationen als erstrebenswert empfunden und sollten unter anderem aus den Kassen der westlichen, vor allem europäischen Staaten finanziert werden. Wie diese Finanzierung gestaltet wurde (und nach wie vor wird) und welche wichtigen Programme der EU diesem Zwecke dienen, wird ausführlich in dem vom Prof. Herwig Roggemann herausgegebenem Buch „Die Osterweiterung der Europäischen Union. Probleme und Perspektiven“ erörtert. Ein kleiner Ausschnitt wird in diesem Aufsatz dargeboten.

Um die Transformation in die Marktwirtschaft zu vollziehen, brauchen die Länder Osteuropas vor allem finanzielle Mittel, das Know-how und offene Absatzmärkte für eigene Produkte. Und genau auf diese Bereiche konzentriert sich seit Jahren die ausländische Hilfe. Diese Hilfe setzte mit der Normalisierung der wirtschaftlichen Kontakte ein, als die RGW und die EG in Luxemburg die gemeinsame Erklärung unterzeichnet haben. Nach einer kurzen Zeit wurden bilaterale Handels- und Wirtschaftsabkommen abgeschlossen, die den osteuropäischen Partnerländern die Meistbegünstigung, Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen für bestimmte Waren und wirtschaftliche Zusammenarbeit in einigen Bereichen sicherten.

Weitere asymmetrische Öffnung der europäischen Märkte für Waren und Dienstleistungen aus Osteuropa sowie die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und dadurch die Schaffung einer zielgerichteten Zukunftsperspektive beinhalten die Europaabkommen (Assoziierungsabkommen), die Bereiche gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Zuständigkeit abdecken und einen Rahmen für umfangreiche politische und wirtschaftliche Kooperation schaffen mit dem Ziel, die MOEL an die EU anzunähern und ihnen im Sinne des Art. 6 des EGV eine eventuelle EU-Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen.

Auf die plötzliche Wende von 1989 reagierten 24 westliche Staaten mit einer sofortigen Hilfsaktion, deren Durchführung und Koordinierung dem Rat der Europäischen Gemeinschaft übertragen wurde. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18.12.1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen haben die Gemeinschaft und ihre Mitglieder beschlossen, in Abstimmung mit einigen Drittländern Maßnahmen zur Unterstützung der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialreform in Ungarn und Polen durchzuführen. Ein Hilfsprogramm wurde ins Leben gerufen, das sich zum weltweit wichtigsten, mehrjährigen, zukunftsorientierten Instrument ausländischer Subventionen für die Länder Mittelosteuropas entwickelte: das PHARE-Programm (Poland and Hungary Action for Restructuring of Economy). Mit der Zeit wurden auch andere Länder in das Hilfsprogramm miteinbezogen, so dass heute 13 Staaten Osteuropas Hilfe aus dem PHARE-Programm erhalten. Die Relevanz dieses Programms bekräftigt allein die Tatsache, dass PHARE über die Hälfte aller Mittel für die Unterstützung der betroffenen Gebiete zur Verfügung stellt. Die Schwerpunkte der Förderung im Rahmen von PHARE konzentrieren sich auf die wirtschaftliche Umstrukturierung und Modernisierung vor allem in Bereichen des privaten Sektors, der Landwirtschaft, des sozialen Sektors, des Gesundheitswesens, der Verwaltung und der Finanzdienste. Weitere Gebiete, die vorrangig unterstützt werden, sind Umweltschutz, Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Verkehr) sowie die Bildung und Ausbildung.

1994 wurde von der EU-Kommission das PHARE CBC (Cross Border Cooperation)-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Budget für 1996 – 180 Mio. ECU) beschlossen. Dieses Programm sollte vor allem die Grenzregionen einander näher bringen, vorrangig durch die Verbesserung der Bedingungen für den Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Förderung des Tourismus, Unternehmensförderung und der Verbesserung zwischenmenschlicher Beziehungen auf institutioneller und persönlicher Ebene. Ein anderer wichtiger Punkt, der bei der Subventionierung berücksichtigt wird, ist natürlich der Umweltschutz. Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Ländern Mittel- und Osteuropas bzw. Ländern Mittel-Osteuropas und den Ländern der EU, die zur Ver-

besserung der nachbarschaftlichen Beziehungen, sozialer Stabilisierung und wirtschaftlichen Entwicklung auf beiden Seiten der Grenze führen sollen, werden seit 1997 im Rahmen des Programm PHARE CREDO unterstützt (1998–2001 mit 7,7 Mio. ECU). Direkte wirtschaftliche Hilfe für den in der Planwirtschaft völlig vernachlässigten Mittelstand leistet mit jährlich etwa 70 Mio. ECU bereits seit 1996 ein weiteres PHARE-Programm, das Joint Venture Programm (JOP). Im Rahmen von JOP sollen vor allem kleine und mittlere Unternehmen sowie private Investitionen gefördert werden.

Sehr wichtig für die Ostförderung der EU ist auch ein Programm, das eigentlich ausschließlich für die Mitgliedsstaaten der Union bestimmt ist: das INTERREG II (ab dem Jahr 2000 – INTERREG III). Dieses Programm sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der Europäischen Union, vor allem in den Bereichen Umwelt, Transport- und Entwicklung, Ausbildung, Fremdenverkehr, ländliche Entwicklung, Infrastruktur und Energie fördern. Die finanzielle Ausstattung belief sich in den Jahren 1994–1999 auf 2.900 Mio. ECU (davon 402 Mio. ECU für Deutschland). Die Mittel, die für Projekte im Osten Deutschlands (in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen) aufgebracht werden, kommen auch den polnischen und tschechischen Partnern zugute, da z.T. grenzüberschreitende Projekte finanziert werden. 1991–1995 wurden insgesamt 368 Projekte durch Darlehen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London mitfinanziert. Das Gesamtvolumen der Darlehen betrug 8 Mrd. ECU und wurde vor allem zur Finanzierung von Vorhaben privater und staatlicher Unternehmen für Infrastrukturinvestitionen in den Sektoren Privatisierung, Energie, Transport, Telekommunikation, Finanzen, Umweltschutz, Fernwärmeversorgung, Erdölförderung, Telefonnetz und Nahrungsmittelversorgung genutzt. EBWE gewährt Beratung, Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung sowie Bürgschaften.

Ein Teil der konzertierten Aktion der EG-Kommission, der Weltbank, des IWF und der EBWE sind Kredite der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg. Finanziert werden Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie, Fernmeldewesen, Verkehr, Umweltschutz sowie Industrieprojekte, besonders *Joint Ventures* mit Firmen aus der EU. Zwischen 1990 und 1999 stellte die EIB Darlehen in Höhe von 9 Mrd. Euro für Projekte in den Staaten MOE zur Verfügung.

Die osteuropäischen Länder erhalten aber nicht nur rein wirtschaftliche Hilfe: ein anderer Schwerpunkt ist die Unterstützung und Kooperation in der Forschung und Ausbildung. Ein wichtiger Beitrag zur Einbindung in die europäische Forschung und technologische Entwicklung ist die Beteiligung von Drittländern an aktuellen gemeinschaftlichen Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung, die sich vor allem auf die Gebiete Umwelt, nichtnukleare Energien und Sicherheit, Biomedizin und Gesundheitsmedizin konzentrieren.

Noch weiter reicht die Einbeziehung der Drittländer in außergemeinschaftliche zwischenstaatliche Kooperationsprogramme, wie z.B. COST (umfasst einzelne Forschungsaktionen in den Bereichen Informationsverarbeitung, Telekommunikation, Chemie, Werkstoffkunde, Verkehr, Umwelt, Land- und Forstwirtschaft, Sozialwissenschaft und Medizin); EUREKA (Zusammenarbeit bei fortgeschrittenen Technologien, vor allem im Umweltbereich; marktnäher und mehr marktorientiert als die EG-Projekte und COST); THERMIE (fördert den Einsatz von neuen Technologien zur besserer Energienutzung); COPERNICUS (das Ziel ist die Schaffung eines Netzwerks wissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Abteilungen in ganz Europa); EAST (beschleunigte Veränderungen in den Forschungsstrukturen, und die Konsolidierung des wissenschaftlichen und technologischen Potentials in Mittel- und Osteuropa); GREEN (Aneignung und Entwicklung von Kenntnissen sowie wissenschaftlich-technologischen Ressourcen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durch Energiegewinnung und Industrieproduktion). Im Bereich der Förderung des sozialen Wandels ist das Programm LIEN hervorzuheben, das vor allem soziale Projekte für Menschen, die einen beschränkten Zugang zu anderen Hilfsformen haben, unterstützt, sowie zum Aufbau und Stärkung von Nicht-Regierungs-Organisationen beiträgt.

Die wichtigsten Fördermaßnahmen im Bereich der Bildung sind die folgenden: TEMPUS II (Unterstützung der strukturellen Umgestaltung des Hochschulsystems in MOEL); A.C.E. (Förderung des Austauschs von wirtschaftswissenschaftlichen Methoden und Konzepten).

Bei der Pflege der Kontakte und Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in der EU sowie in MOE können auch die Programme ECOS/OUVERTURE herangezogen werden, in deren Rahmen v. a. Verwaltungsorganisation, städtische Dienstleistungen, Stadtplanung und Entwicklung gefördert werden. Das jährliche Budget dieser Programme beträgt ca. 4 Mio. ECU. Aus dem in Artikel 5 EGV enthaltenen Subsidiaritätsprinzip geht die Idee eines Europa der Regionen hervor. Die Europäische Union ist bemüht, die regionale und vor allem grenzüberschreitende Entwicklung zu fördern. Als ein wirksames Instrument der Interessenvertretung der Grenzgebiete an der deutsch-polnischen Grenze stellten sich mit der Zeit die EUROREGIONEN heraus, ein Gebilde, das einer näheren Betrachtung wert ist. Die Idee einer Euroregion war nicht neu, da solche Gemeinschaften innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bereits seit den 60er Jahren existieren. Inzwischen gibt es in der EU ca. 100 Euroregionen. Vier davon erstrecken sich entlang der deutsch-polnischen Grenze. Bereits im Dezember 1991 wurde im Dreiländerdreieck die erste deutsch-tschechisch-polnische Euroregion Neiße-Nisa-Nysa gegründet. Das Hauptbetätigungsfeld liegt in der Bearbeitung gemeinde-, kreis- und grenzüberschreitender Aufgaben, z.B. Bearbeitung grenzüberschreitender Konzepte, Projektkoordination, Herstellung grenzüberschreitender Organisationsfähigkeit usw.

Die Grundlage für die Existenz der Euroregionen bildet das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, ausgefertigt am 21.5.1980 in Madrid. Die Gründungsverträge der Euroregionen berücksichtigen die Grundlagen und Ziele, die in diesem wichtigsten Rechtsakt des Europarates zur internationalen Zusammenarbeit auf der lokalen und regionalen Ebene zwischen angrenzenden Staaten enthalten sind. Die Staaten, die dem Abkommen beitreten, verpflichten sich, die Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen zu fördern und zu erleichtern. Die Gründungspartner der Euroregion sind Verbände, denen mehrere Gemeinden und Städte angehören. Sie sind keine juristischen Personen, sondern nur eine freiwillige Vereinigung für die regionale Lobbyarbeit. Wenn auch von den Organen der Euroregionen durchaus gute Arbeit geleistet wird, führen die Undurchsichtigkeit sowie fehlende oder ungenügende Public-Relations-Arbeit der Euroregionen dazu, dass ihnen eine Tendenz zur Bürokratisierung vorgeworfen wird und sich ihre Arbeit in Augen vieler Bürger bloß auf das Besetzen lukrativer Stellen begrenzt. In den Euroregionen werden große, für die Infrastruktur notwendige Vorhaben wie der Bau des Zollterminals in Ćwiecko, aber auch Musikworkshops für Jazz-Begeisterte unterstützt. Ich denke, dass genau diese Mischung für die Erfolgsgeschichte der Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze ausschlaggebend ist. Die praktische Arbeit der Euroregionen wird von den Journalisten und Politikern überwiegend positiv beurteilt. Und tatsächlich haben sich die Euroregionen zu erfolgreichen Vertretern der regionalen Interessen entwickelt. Die Euroregionen haben sich auch in Brüssel einen sehr guten Namen gemacht, was die Bündelung der Fördermittel für die Regionen nach sich zieht. Und genau darin besteht der Sinn der Arbeit der Euroregionen: Koordination der Projekte, Hilfe bei ihrer Durchführung und bei der Überwindung aller bürokratischen Schranken der europäischen und nationalen Verwaltungen, Hilfe bei der Mittelbeschaffung und Bildung einer Plattform für erfolgreiche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten. Ohne eine Entscheidungskompetenz üben die Verwaltungen der Euroregionen auf indirektem Wege einen großen Einfluss auf die Verteilungsstruktur der Brüsseler Subventionen aus, sie spielen als eine antrag-sammelnde, beratende und helfende Schnittstelle eine wichtige Rolle. Sie leisten mit ihrer Arbeit einen großen Beitrag zur Integrierung der Grenzgebiete in die EU.

Wojciech Kryœ ist Student der Osteuropastudien am Osteuropa-Institut der FU Berlin.

¹ Dieser Beitrag stellt die Kurzfassung eines Kapitels aus dem Sammelband „Die Osterweiterung der Europäischen Union. Probleme und Perspektiven“, hrsg. von H. Roggemann, dar.