

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft

III/1996

Dialog
Wissenschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur

Universitätsverlag Rasch Osnabrück

Die Strategie der EU zur Systemtransformation in den Staaten Mittel- und Osteuropas¹

1. Einleitung

Die tiefgreifenden ökonomischen und politischen Umwälzungen in den Ländern Mittel- und Osteuropas haben die internationale Gemeinschaft und insbesondere multilaterale Geberorganisationen reaktiviert: Mit einer Reihe von neuen Politiken und Programmen wird auf vielfältige Weise Hilfestellung und Unterstützung zur Systemtransformation in Richtung marktwirtschaftlicher Strukturen und demokratischer Systeme geboten. Eine der ersten Organisationen, die auf den sich anbahnenden Systemwechsel reagierte, war die Europäische Gemeinschaft. Mit Handels- und Kooperationsabkommen, die auch Maßnahmen der technischen Hilfe für ökonomische Strukturveränderungen einschlossen, versuchte sie zunächst, den Reformprozeß in Polen und Ungarn mit »unsichtbarer Hand« zu unterstützen (Pinder 1991, Leipold 1995). Als dann im Jahre 1989 die Wende alle Ostblockstaaten erfaßte, weitete die Gemeinschaft diesen Ansatz zu einer umfassenden Hilfsstrategie zugunsten aller Reformstaaten aus (Pinder 1991, Kramer 1993). Neben erneuerten Kooperations- und/oder Assoziationsabkommen wurde ein Hilfsprogramm für die Staaten Mittel- und Osteuropas aufgelegt (PHARE)², ein zweites Programm (TACIS) wurde wenig später in abgewandelter Form für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion entwickelt.³

Doch während sich das PHARE-Programm rasch in eine Reihe von sehr vielfältigen Maßnahmen ausdifferenzierte, verharret TACIS bisher noch in der Anfangsphase der Gewährung technischer Hilfe. Während PHARE nach den Beschlüssen des Essener EU-Gipfels vom Dezember 1994 in eine »pre-accession«-Strategie – also eine Strategie zur Vorbereitung des EU-Beitritts – mit erhöhten Finanzmitteln transformiert wird, bleibt

Tab. 1: PHARE: Jährliche Mittelbindungen in Mio. ECU

1990	1991	1992	1993	1994	1995–99 (geplant)
495	774	1.013	1.004	963	1.100 minimal

Quelle: *PHARE-Jahresbericht 1995*, 3 u. 8.

¹ Der vorliegende Aufsatz beruht neben der Auswertung schriftlicher Quellen auf einer Reihe von Interviews mit Schlüsselpersonen, die an der Implementation des PHARE-Programms beteiligt sind. Allen Interviewten möchte ich an dieser Stelle für ihre Bereitschaft, Informationen über das PHARE-Programm und Einblicke in seine Funktionsweise zu gewähren, ganz herzlich danken.

² Die Abkürzung PHARE steht für: »Pologne, Hongrie Aide à la Réstructuration Économique«. Das Programm gilt gegenwärtig für elf Staaten, nämlich: Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

³ Die Abkürzung TACIS steht für: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States. Das TACIS-Programm gilt gegenwärtig für zwölf Staaten, nämlich alle Nachfolgestaaten der SU mit Ausnahme des Baltikums sowie für die Mongolische Republik. – Weitere Abkürzungen: EBRD = European Bank for Reconstruction and Development, EG = Europäische Gemeinschaft, EIB = Europäische Investitionsbank, EU = Europäische Union, IWF = Internationaler Währungsfonds, KMU = Kleine und mittlere Unternehmen, NGO = Non-governmental Organization, PMU = Programme Management Unit, SU = Sowjetunion.

TACIS eine – auch in finanzieller Hinsicht – begrenzte Hilfe für Drittstaaten (vgl. Tab. 1). Dennoch werden beide Programme inhaltlich miteinander verbunden bleiben, liegt ihnen doch eine gemeinsame Grundstrategie und Implementationslogik und auch eine gemeinsame Problemsituation – die Unterstützung und Förderung des Systemwandels – zugrunde.

Im folgenden soll das PHARE-Programm als Beitrag und Strategie der EU zur Systemtransformation analysiert werden; dies einerseits, weil PHARE als das weiter entwickelte und ausdifferenzierte Programm auch exemplarischen Charakter für TACIS hat; andererseits, weil anhand dieses Programms die Transformationsstrategie der EU am deutlichsten zum Ausdruck kommt (vgl. Tömmel 1993). Schließlich bietet die Analyse von PHARE auch die Möglichkeit, Vergleiche zwischen der EU-Strategie und der anderer (internationaler) Geberorganisationen zu ziehen.

Die Analyse des PHARE-Programms soll insbesondere unter der Fragestellung erfolgen, in welcher Weise und in welchem Maße die EU-Politik den Reformprozeß in den Staaten Mittel- und Osteuropas in Form, Verlauf und Entwicklungsrichtung beeinflußt und welche Konsequenzen sich hieraus für die Empfängerstaaten ergeben. Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung sollen die folgenden Themen und Aspekte näher bearbeitet werden:

- die Herausbildung einer europäischen Transformationsstrategie im Kontext einer internationalen Gebergemeinschaft;
- die Erarbeitung einer inhaltlichen Transformationskonzeption im Dialog mit den Empfängerstaaten;
- die Entwicklung einer Implementationsstrategie im Kontext begrenzter Kompetenzen und Kapazitäten; und schließlich
- die Probleme der Implementation der europäischen Politik im Spannungsfeld europäischer Zielvorstellungen und mittel- und osteuropäischer Realitäten.

In einer abschließenden Betrachtung soll dann der Versuch gemacht werden, die Leitfragestellung zu beantworten, nämlich in welcher Weise die EU-Politik den Prozeß der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa prägt und welche Wirkungen sich hieraus für die ökonomische und politische Entwicklung in den Empfängerstaaten ergeben.

2. Der Kontext für die Herausbildung der EU-Strategie

Die inhaltliche Ausrichtung des PHARE-Programms basiert nicht auf einer ausgearbeiteten Transformationsstrategie (Kramer 1993, 221f); vielmehr entwickelte sie sich im Rahmen mehrerer, zum Teil widersprüchlicher Einflußgrößen: einerseits im Kontext der westlichen »Hilfslandschaft«, innerhalb derer PHARE eine spezifische und zugleich komplementäre Rolle einnehmen sollte⁴; andererseits entsprechend den Wünschen und Prioritäten sowie den Absorptionskapazitäten der Empfängerstaaten; und zum dritten schließlich entsprechend der Logik von EU-Fördermaßnahmen, die durch einen ausgeprägten Bias zur Stärkung von Marktkräften und zu marktförmigen Steuerungsinstrumenten gekennzeichnet sind (Tömmel 1994).

⁴ Darauf pochten nicht nur die entsprechenden internationalen Organisationen, sondern vor allem auch die Mitgliedstaaten der EU über den Ministerrat sowie den Europäischen Rat. (Mündliche Information Kommissionsvertreter.)

Im Kontext der westlichen »Hilfslandschaft« waren die Rollen der makroökonomischen Steuerung sowie des massiven Kapitaltransfers zugunsten umfangreicher Investitionsprojekte durch Institutionen wie IWF, Weltbank, EIB und die neugeschaffene EBRD bereits besetzt; das PHARE-Programm wurde daher in erster Linie als »technische Hilfe« konzipiert, also als Bereitstellung von Wissen, Know-how und Beratungsdienstleistungen in Sachen Marktwirtschaft und Systemtransformation. Diese Form der Hilfe bot zugleich vielfältige Möglichkeiten, die Empfängerstaaten nicht nur generell auf marktwirtschaftliche Strukturen zu orientieren, sondern sie auch an das EU-System bzw. die Systeme ihrer Mitgliedstaaten heranzuführen (beispielsweise bei der Beratung über Marktordnungen sowie generell über eine Wirtschaftsgesetzgebung). Soweit sich die EU auch um eine Feinabstimmung ihrer Interventionen mit denen anderer internationaler Organisationen bemühte, richtete sie sich einerseits auf die Förderung von Studien und Vorarbeiten für Investitionsprojekte, andererseits auf das »institution building« zum Management entsprechender Projekte und schließlich generell auf die Stärkung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in bezug auf die Steuerung des Wirtschaftsprozesses. Der Grundgedanke war dabei eine komplementäre Ergänzung anderer Hilfsprogramme, insbesondere über die Vorbereitung und Ausarbeitung von Projekten, die dann durch andere Geberorganisationen finanziert werden konnten.

Diese Strategie stand – und steht – allerdings in diametralem Gegensatz zu den Wünschen, Prioritäten und Absorptionsmöglichkeiten in den Empfängerstaaten. Denn diese erwarteten in erster Linie direkte Hilfe für große Investitionsprojekte, insbesondere im öffentlichen Sektor, der aufgrund der zusammengebrochenen Staatswirtschaft und der leeren öffentlichen Kassen nicht mehr aus eigener Kraft aufrechterhalten werden konnte. Umgekehrt sah man wenig Nutzen in einer Vielzahl von Studien, Beratungsdienstleistungen und anderen immateriellen Hilfen, die allenfalls langfristig der Systemtransformation, nicht aber kurzfristig der Lösung akuter Problemsituationen zugute kommen konnten. Gleichzeitig wurden Projekte oder Aktivitäten, die sich direkt an private oder nicht-gouvernementale Empfängergruppen richteten, mißtrauisch beäugt oder gar boykottiert. Die EU mußte denn auch in der Folge zahlreiche Kompromisse eingehen, die von einer zunehmenden direkten Förderung von Investitionsprojekten bis zur verstärkten Förderung des öffentlichen Sektors gegenüber privatwirtschaftlichen Aktivitäten reichen (vgl. Abschnitt 3).

Die Prioritäten der Empfängerstaaten standen – und stehen – ihrerseits in scharfem Kontrast zum Grundmuster einer europäischen Förderpolitik, die – schon für die eigenen Mitgliedstaaten – durch einen ausgeprägten Bias zur Förderung von Marktkräften und marktförmigen Verfahrensweisen gekennzeichnet ist und die gerade im Transfer eines entsprechenden Know-hows auf die Reformstaaten ihre primäre Aufgabe sieht. Diese Grundorientierung der EU-Politik äußerte sich in der Formulierung von Projekten und Aktivitäten, die an einer funktionierenden Marktwirtschaft ausgerichtet sind und die zugleich Marktprozesse und marktförmiges Verhalten auch im Staatssektor stimulieren, beispielsweise die Einsparung von Energie, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften oder die Förderung der Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen. Verstärkt wurde dieser Bias zu marktwirtschaftlichen Politikinhalt und marktförmigen Verfahrensweisen über den umfangreichen Einsatz privater Beraterfirmen zur Konzeptionierung, Implementation und sogar Evaluation entsprechender Projekte und Aktivitäten. Da jedoch in den Empfängerstaaten der Marktsektor und die ihm entsprechenden staatlichen Steuerungsmuster nur sehr langsam und ungleichmäßig zur Entfaltung kommen, während gleichzeitig das traditionelle System der staatlichen Steuerung weiter destabilisiert wird, mußten auch auf dieser Ebene inhaltliche Kompromisse eingegangen werden. Damit verschob sich die EU-Hilfe

allmählich von der direkten Förderung von Marktprozessen und Marktparteien auf ein breites Spektrum von Maßnahmen zur indirekten Förderung öffentlicher Vorleistungen für den Marktprozeß sowie auf die Stärkung entsprechender staatlicher oder parastaatlicher Instanzen und Institutionen.

Insgesamt bewegt sich somit die inhaltliche Ausgestaltung des PHARE-Programms innerhalb eines Kräftefeldes, bei dem die internationalen Organisationen das Feld klassischer Hilfs- und Fördermaßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Systemtransformation besetzen, während die EU – entsprechend ihrer komplementären Rolle, aber auch ihrer eigenen Entwicklungslogik – auf innovative, an konsequenten marktwirtschaftlichen Strukturen und Prozessen ausgerichtete Hilfsmaßnahmen orientiert und – zunehmend – spezialisiert ist. Dieser Impetus wird allerdings im Dialog mit den Empfängerstaaten gebremst oder gar umgebogen, indem sich diese kaum an einem abstrakten marktwirtschaftlichen Modell, als vielmehr an der Lösung der nächstliegenden wirtschaftspolitischen Probleme und insgesamt an traditionellen staatlichen Steuerungsfunktionen orientieren. In welcher Weise dieses Spannungsfeld die inhaltliche Ausgestaltung des PHARE-Programms und die Verfahrensweisen seiner Implementation bestimmt, soll in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet werden.

3. PHARE – die inhaltliche Konzeption der Kommission

Zur Regulierung der Hilfsaktivitäten der EU wurde im Jahre 1989 eine Verordnung erlassen, die Inhalte und Verfahrensweisen der neuen Politik in ihren Grobstrukturen festlegt (»Verordnung Nr. 3906/89«). So werden in der Verordnung sieben prioritäre Eingriffssektoren benannt, die mit Landwirtschaft (1), Industrie (2) sowie Handel und Dienstleistungen (7) alle Wirtschaftssektoren umfassen, mit Investitionen (3) auf ein breites Spektrum von Aktivitäten verweisen und die mit Energie (4), Training (5) und Umweltschutz (6) auf die notwendigen staatlichen Vorleistungen zur Flankierung eines funktionsfähigen (markt-)wirtschaftlichen Systems abzielen. In inhaltlicher Hinsicht sind somit Eingriffe in alle Sektoren und Sparten des Wirtschaftslebens einschließlich entsprechender staatlicher Vorleistungen vorgesehen bzw. möglich. Eine gewisse Einschränkung ergibt sich lediglich aus der Bestimmung, daß sich die Projekte auf den »privaten Sektor« beziehen sollen. In dem Maße allerdings, wie sich der Transformationsprozeß in den Empfängerstaaten durchsetzte und beschleunigte, ermöglichte diese Regelung eine problemlose Ausweitung des Programms auf den gesamten Privatisierungsprozeß und damit auf den eigentlichen Systemwandel.

Über den Dialog zwischen Europäischer Kommission und Empfängerstaaten, in den in umfangreichem Maße externe Berater einbezogen waren und sind, wurde in der Folge die inhaltliche Grundkonzeption des PHARE-Programms konkretisiert, weiter ausdifferenziert und teilweise auch modifiziert. Gegenüber den sieben Eingriffssektoren der Verordnung, die sehr allgemein formuliert waren und wenig logisch erscheinen, kristallisierte nunmehr eine Reihe von Kernaktivitäten aus, für die die Kommission jeweils auch spezielle Handlungsstrategien und prioritäre Maßnahmefelder erarbeitete.⁵

Für den ökonomischen Bereich werden die Kernaktivitäten nicht mehr nach Wirtschaftssektoren definiert, vielmehr beziehen sie sich auf die tragenden Säulen der

⁵ Diese wurden in sog. *Orientation and Strategy Papers* niedergelegt. Die folgenden Ausführungen basieren auf der Auswertung der *Orientation and Strategy Papers* sowie auf mündlichen Aussagen von Kommissionsvertretern. Vgl. European Commission, PHARE Information Office, 1994, 1995, a)–j).

Systemtransformation: Unternehmensrestrukturierung und Privatisierung; kleine und mittlere Unternehmen sowie Banking. Lediglich der Agrarsektor blieb als eigenständiger Eingriffsbereich erhalten. Der Bereich öffentlicher (Infrastruktur-)Vorleistungen differenziert sich jetzt aus in die Sektoren Verkehr, Energie und Telekommunikation; daneben bildete sich die Nukleare Sicherheit als eigenes, prioritäres Eingriffsfeld heraus. Der Sektor Training erfuhr eine Konkretisierung über die Kategorien Beschäftigungspolitik sowie Hochschulförderung. Schließlich bildeten sich aber auch neue Schwerpunkte heraus, die sich einerseits auf politische Strukturen und Verfahrensweisen beziehen – so die Bereiche Öffentliche Verwaltung und Demokratie –, andererseits auf gesellschaftspolitische Maßnahmen wie Soziale Sicherheit sowie Gesundheit. Für besonders prekär strukturierte Länder kam noch der Bereich Humanitäre Hilfe hinzu, der sich aber, anders als der Großteil des PHARE-Programms, nicht auf technische Hilfe sondern auf direkte Warenlieferungen bezieht.

Insgesamt fächert sich somit die EU-Hilfe in drei Grundkategorien auf: einerseits in Maßnahmen der *direkten Wirtschaftsförderung*, die sich in den produktiven Sektoren auf die Restrukturierung und Privatisierung staatlicher Großunternehmen sowie auf die Schaffung und Förderung von Klein- und Mittelbetrieben beziehen und die im Dienstleistungssektor die Stärkung wirtschaftsbezogener privater Dienstleistungen (Banking) vorsehen; andererseits in Maßnahmen der *indirekten Wirtschaftsförderung* im Sinne der Bereitstellung von allgemeinen öffentlichen Vorleistungen für den Wirtschaftsprozess; und schließlich zum dritten in Maßnahmen, die sich auf *Staat, Politik und Gesellschaft* beziehen und somit der Herstellung von allgemeinen Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft dienen (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: PHARE: Mittelbindungen nach Eingriffssektoren 1990–1994 in Mio ECU

Eingriffssektor	absolut	%
Privatwirtschaftlicher Sektor und Unternehmensförderung	932	22
Bildung, Gesundheitswesen, Forschung	699	16
Infrastruktur	588	14
Umwelt und Nukleare Sicherheit	401	9
Umstrukturierung der Landwirtschaft	401	9
Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe	368	9
Reform der öffentlichen Institutionen und Verwaltung	209	5
Soziale Entwicklung und Beschäftigung	130	3
Sonstige Sektoren	521	12
Insgesamt	4.249	100

Quelle: PHARE-Jahresbericht 1995, 45–49.

Die eigentliche Strategie der EU-Hilfe wird aber erst deutlich, wenn man die konkret anvisierten Maßnahmen innerhalb der einzelnen Eingriffsbereiche betrachtet. So konzentriert sich die Hilfe im Bereich *Unternehmensrestrukturierung und Privatisierung* einerseits auf die Unterstützung von Privatisierungspolitiken, -programmen und -institutionen, andererseits auf die Förderung von Unternehmensrestrukturierungen und -sanierungen über die Beteiligung von Auslandskapital bzw. die Stimulierung von Joint-ventures. Im Bereich *kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)* gilt die Hilfe der Erarbeitung gezielter Förderpolitiken, der Schaffung von Institutionen und Agenturen und schließ-

lich der Bereitstellung von Finanzierungsfazilitäten zugunsten von KMU («micro-loans», «guarantee schemes», «equity-financing»). Im Bereich *Banking* liegen die Prioritäten auf der Schaffung eines zweistufigen Bankensystems (Zentralbank und Geschäftsbanken) sowie auf der Unterstützung der letzteren beim Auf- und Ausbau ihres Angebots an unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Kreditvergabe, Verfahren zur Bewertung der Kreditwürdigkeit von Betrieben etc.). Für die Landwirtschaft ist die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Privatisierung vorgesehen (Bodenerfassung, Katastrierung), die Demonopolisierung vor- und nachgelagerter Industrien, die Förderung von Handel und Export sowie die Umstrukturierung der Agrarbanken in moderne Dienstleistungsunternehmen. Insgesamt zielt die EU-Strategie somit im Bereich der *direkten Wirtschaftsförderung* primär auf die Schaffung konkurrierender und konkurrenzfähiger privater Unternehmen sowie auf die Kapitalbeschaffung und -mobilisierung zugunsten solcher Unternehmen, die aber ebenfalls privatwirtschaftlich bzw. nach Marktgesetzen organisiert sein soll.

Demgegenüber ist der Bereich der *indirekten Wirtschaftsförderung* der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors gewidmet, wobei es einerseits um Infrastrukturen wie Verkehr, Energie und Telekommunikation geht, andererseits um »Human resource development«, also Ausbildungs- und Trainingsprogramme. Im Verkehrssektor steht der Ausbau großräumiger Netze – insbesondere der Fernstraßen – im Vordergrund, daneben die tendenzielle Privatisierung oder zumindest Kommerzialisierung einzelner Verkehrsträger (Eisenbahn-, Fluggesellschaften). Für den Energiesektor sowie den Bereich Post und Telekommunikation werden vergleichbare Privatisierungs- und Kommerzialisierungsstrategien verfolgt, die ihrerseits zur Modernisierung der jeweiligen infrastrukturellen Angebote beitragen sollen. Für den Bereich »Human resource development« wurde keine zusammenhängende Strategie formuliert; einzelne Förderprogramme, wie beispielsweise Tempus⁶, richten sich aber auf Studiengänge und Berufsbilder, die für die Systemtransformation und Westorientierung der Reformländer als unabdingbar erachtet werden: Jura, Ökonomie, (westliche) Fremdsprachen und Europäische Studien. Insgesamt wird somit im Bereich der indirekten Wirtschaftsförderung, der im wesentlichen (noch) staatlich organisiert ist, auf eine konsequente Modernisierung des entsprechenden Infrastruktur- und Dienstleistungsangebotes zugunsten eines schnellen ökonomischen »take-offs« im Privatsektor gesetzt; gleichzeitig sollen diese Sektoren selbst nach Markt- und Effizienzkriterien reorganisiert oder teilweise sogar privatisiert werden.

Für den Bereich *Staat, Politik und Gesellschaft* gibt es demgegenüber keine eindeutige Strategie; dies einerseits, weil es hier um sehr heterogene Aktivitäten geht, die zum Teil erst – wie das Demokratieprogramm – durch externen Druck von seiten des Europäischen Parlamentes zustande kamen; andererseits, weil es für diesen Bereich keine eindeutigen Funktionsmechanismen und Ordnungsprinzipien gibt, wie sie für den Marktsektor gelten. Dementsprechend bezieht sich ein Teil der projektierten Hilfsprogramme auf den Transfer von Erfahrungen und Know-how auf öffentliche Verwaltungen, demokratische Institutionen (Parlamente), NGOs und andere politisch oder gesellschaftspolitisch agierende Gruppierungen. Damit soll die Herausbildung demokratisch-pluralistischer Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen gefördert werden. Ein weiterer Teilbereich widmet sich der sozialen Vorsorge (Gesundheit) bzw. dem System der Sozialen Sicherung. Hier liegt allerdings der Schwerpunkt wiederum auf der Restrukturierung

⁶ Das Tempus-Programm, das für die PHARE- und TACIS-Staaten gilt, bezieht sich auf die Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie auf die Hochschulkooperation.

der entsprechenden Sektoren und Institutionen, wobei ihre effiziente Gestaltung, ihre stärkere Kopplung an Markt- und Preismechanismen sowie ihr Management nach Prinzipien der Unternehmensführung im Vordergrund stehen. Ein dritter Bereich widmet sich dem Umweltschutz, das heißt der Zurückdrängung der Umweltverschmutzung, der Schaffung eines entsprechenden ordnungspolitischen Rahmens sowie dem Aufbau von Umweltüberwachungssystemen. Hierbei setzt man auf die Institutionenbildung (Umweltagenturen) und nicht zuletzt auch auf die Bewußtseinsbildung der Öffentlichkeit.

Insgesamt stellt sich somit die Förder- und Hilfsstrategie der Kommission auf der einen Seite als sehr vielfältig dar, weil sie sich auf eine Vielzahl von Eingriffssektoren und -bereichen, sowohl der aufkommenden Privatwirtschaft als auch des staatlichen oder öffentlichen Sektors und sogar auf nichtstaatliche Gesellschaftsbereiche bezieht; auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, daß in allen Bereichen ein und dasselbe Ziel verfolgt wird: die Stärkung von Marktkräften und Marktmechanismen, sowohl innerhalb der einzelnen Wirtschaftssektoren als auch im Bereich der öffentlichen/staatlichen Vorleistungen. Lediglich Aktivitäten, die sich direkt auf eine Demokratisierung und Pluralisierung der Übergangsgesellschaften beziehen, sind eher durch eine »open end«-Strategie gekennzeichnet. Diese entspricht allerdings dem Ziel der Schaffung offener Gesellschaften, die ihrerseits als beste Voraussetzung für das Gelingen einer marktwirtschaftlichen Transformation gelten.

Seine eigentliche inhaltliche Spezifizierung erhält das Förderkonzept der Kommission aber erst über die Art und Weise, wie die Hilfe gewährt wird, nämlich in der Form von »technischer Hilfe«. Das beinhaltet, daß sich die Fördermaßnahmen nicht auf massive Kapitalinjektionen für »Wiederaufbau und Entwicklung«⁷ richten, sondern auf den Transfer von Know-how zur Systemtransformation. Es werden also in erster Linie immaterielle Hilfen in Form von Dienstleistungen gewährt. In der Praxis hat sich dieser Ansatz zu einem festen Paket von Aktivitäten entwickelt: So werden für die einzelnen Sektoren Politikberatung, Organisations- und Unternehmensberatung, die Erstellung von Sektor-, Markt- und Machbarkeitsstudien und schließlich Trainingsprogramme angeboten. Des weiteren wird Hilfestellung geboten bei der Schaffung eines legislativen und regulativen Rahmens für die jeweiligen Sektoren, bei der Bildung und Umbildung entsprechender Institutionen sowie bei der Erstellung von Reformplänen und Programmen. Nur in begrenztem Maße werden auch Finanzmittel für Investitionen bereitgestellt, dies aber nur insoweit, als sie für die Implementation der »technischen Hilfe« erforderlich sind oder aber dazu dienen, weitere Finanzierungsquellen bei anderen Gebern zu erschließen. Unter dem Druck der Empfängerstaaten wurde allerdings rezent der Anteil der für Investitionen vorgesehenen Mittel erhöht.⁸

Diese Art der Hilfgewährung hat eine doppelte inhaltliche Implikation: Zum ersten transferiert sie Wissen über Rahmenbedingungen und Funktionsmechanismen von Marktwirtschaften und damit Teilelemente eines Marktsystems. Zum zweiten ist sie – insbesondere aufgrund der Einschaltung von externen Beratern – selbst nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und Funktionsmechanismen organisiert, womit sie marktwirtschaftliche Verfahrensweisen in die Empfängerstaaten transferiert.

⁷ Diese Formulierung kennzeichnet eine Reihe von Geberorganisationen bzw. Hilfsprogrammen, wie den Marshallplan, die Weltbank, diverse Regionalbanken, insbesondere die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

⁸ Der entsprechende formale Beschluß wurde auf der Gipfelkonferenz von Essen gefaßt. Seitdem können ca. 25 % der PHARE-Mittel für Investitionen ausgegeben werden (zuvor 15 %); die Kommission hatte allerdings einen Prozentsatz von 30 vorgeschlagen. Vgl. *PHARE-Jahresbericht 1995*, 8.

Insgesamt stellt sich die Transformationsstrategie der Kommission somit als ein Konzept dar, das vom Grundziel eines schnellen Übergangs zu funktionierenden Marktmechanismen und zur Herstellung entsprechender Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist. Kern dieser Strategie ist ein strukturpolitisches Konzept, das auf die Privatisierung, Restrukturierung und Demonopolisierung der Wirtschaft sowie auf eine tendenzielle Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Vorleistungen zielt. Flankiert wird diese Strategie durch ein ordnungspolitisches Konzept, das auf die Reform der staatlichen Verwaltung, die Einsetzung effizienter Regelsysteme, die Stärkung demokratischer Institutionen und Verfahrensweisen sowie die Förderung pluralistischer Gesellschaftsstrukturen setzt. Übermittelt wird dieses Konzept durch die Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen und Know-how.

Dieser Konzeption liegt ein doppeltes Leitbild zugrunde: einerseits die Systemstrukturen, wie sie in den Ländern Westeuropas aufgrund eines langen historischen Prozesses auskristallisiert sind; andererseits ein Idealbild von marktwirtschaftlich verfaßten und effizient organisierten Gesellschaften, wie es mit der neoliberalen Wende in Westeuropa aufkam und seither die westeuropäischen Reformdebatten bestimmt. Dieses letztgenannte Modell sieht insbesondere eine Zurückdrängung des Staates aus seinen kompensatorischen Funktionen für Marktversagen vor bei gleichzeitiger Stärkung seiner marktstimulierenden Funktionen. Obwohl es in Westeuropa bisher nirgends realisiert werden konnte, wird es doch als – implizites – Zukunftsmodell für die Länder Mittel- und Osteuropas projiziert.

4. Entscheidungsverfahren zur Politikformulierung und -implementation

Zur Politikformulierung und -implementation ihrer Hilfsstrategie hat die Kommission spezielle Entscheidungsverfahren entwickelt, die sich in vieler Hinsicht von denen anderer Geberorganisationen und -länder unterscheiden. Insbesondere zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben: Zum einen wird die Hilfe als »demand-driven« definiert, das heißt, den Empfängerstaaten wird eine wichtige Rolle bei der Formulierung ihres Bedarfs zugemessen, und zwar um sicherzustellen »that PHARE funding is relevant to each governments own reform policies and priorities«⁹; zum zweiten sind die Entscheidungsverfahren so weit wie möglich *dezentralisiert*, das heißt in die Empfängerstaaten hineinverlagert. Über beide Aspekte strebt die Kommission somit einen kooperativen und konsensbestimmten Politikstil an, der den Empfängerstaaten eine weitgehend autonome Rolle in den Entscheidungsverfahren zuweist. Dieser hohe Anspruch wird allerdings allenfalls auf der formalen Ebene realisiert, während die faktischen Entscheidungen bzw. die Setzung von Rahmenbedingungen hierfür nach wie vor von der Kommission bestimmt werden. (Diverse mündliche Aussagen.)

Der Entscheidungsprozeß zur inhaltlichen Ausgestaltung des PHARE-Programms ist im wesentlichen als politischer Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den Regierungen der Empfängerstaaten organisiert. Faktisch gehen diesem Prozeß allerdings Entscheidungen voraus, die die Kommission aufgrund interner Verfahren trifft. Erst auf der Grundlage solcher Basisentscheidungen kommt es dann in der Folge zu einem mehrstufigen Verhandlungsprozeß mit den Empfängerstaaten bzw. mit Institutionen, die erst

⁹ Diese Formulierung wird nahezu gleichlautend in allen Informationsbroschüren des Phare-Informationsdienstes benutzt, z. B. in: Phare Information Office. *How to work with Phare?* Brüssel 1994, 2.

im Rahmen des PHARE-Programms geschaffen wurden und die zum Teil mit externen Experten besetzt werden.

So teilt die Kommission zunächst die – jährlich vom Parlament beschlossenen – verfügbaren Gesamtmittel des PHARE-Programms den Empfängerstaaten zu. Grundlage hierfür bilden »objektive« Kriterien wie Bevölkerungsumfang und BIP; daneben wird aber in zunehmendem Maße auch die Performance der einzelnen Staaten gewichtet, das heißt ihr Einsatz zur Durchführung von Reformen und ihre Erfolge bei der Umsetzung des PHARE-Programms (mündliche Mitteilung). Des Weiteren stellt die Kommission jährlich »General Guidelines« auf, in denen sie die inhaltliche Strategie, die Förderprioritäten sowie teilweise auch die einzuschlagenden Verfahrensweisen umschreibt (Kommission 1993, Europäische Kommission 1994). Darüber hinaus werden für die einzelnen Sektoren sogenannte *Orientation and Strategy Papers* erstellt, in denen langfristige Transformationsperspektiven und kürzerfristig zu implementierende Maßnahmen formuliert werden. Erst dann tritt die Kommission in den Verhandlungsprozeß mit den Empfängerstaaten ein, wobei der erste Schritt der Erstellung sogenannter »Indikativer Programme« gilt. Solche, für jeweils ein Land geltende Programme haben in der Regel eine mehrjährige Perspektive; ihre sektoralen und finanziellen Festlegungen gelten jedoch jeweils nur für ein Jahr. Über die jährliche Fortschreibung oder Anpassung der Indikativen Programme ergibt sich somit ein »rollender« Planungsprozeß.¹⁰

Die Empfängerstaaten müssen nun ihrerseits mögliche Projekte, sektorale Schwerpunkte und prioritäre Maßnahmen erarbeiten, um der Kommission entsprechende Vorschläge unterbreiten zu können. Diese Arbeit liegt in Händen der sogenannten nationalen Programm-Koordinatoren; diese werden ihrerseits von im Rahmen der PHARE-Hilfe finanzierten externen Beratern unterstützt. Das Indikative Programm als Aggregation von Einzelprogrammen und sektoralen Maßnahmen wird schließlich über Verhandlungen zwischen Kommission und Empfängerstaat vereinbart; das Programm wird dann dem PHARE-Verwaltungsausschuß zur Begutachtung vorgelegt und von der Kommission formal verabschiedet.

Auf der Grundlage der Indikativen Programme werden in der Folge individuelle Projekte und Maßnahmen in den einzelnen Sektoren zur Förderung durch die EU identifiziert. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission und den jeweiligen Ministerien, Organisationen und Instanzen in den Empfängerstaaten. Dies resultiert in der Erstellung von »Financial Proposals« für Operationelle Programme, die nach Anhörung des PHARE-Verwaltungsausschusses¹¹ von der Kommission verabschiedet werden. Für jedes Operationelle Programm werden von der Kommission und dem Partnerstaat sogenannte »Financing Memoranda« unterzeichnet, in denen die Bedingungen der Programmausführung umschrieben werden. Auf dieser Grundlage können dann die einzelnen Programme implementiert werden.

Neben den Verfahren zur Festlegung der inhaltlichen Prioritäten wurden auch Verfahren für die Implementation der Programme entwickelt. So werden für jeden Eingriffssektor in den Empfängerstaaten sog. Programme Management Units (PMU) gebildet, denen vielfältige Aufgaben bei der Implementation der einzelnen Programme obliegen. In der Regel setzen sich die PMU aus Vertretern der einschlägigen Ministerien oder anderer relevanter Instanzen und Organisationen zusammen; hinzu kommen externe Berater und

¹⁰ Damit versucht die Kommission, die Beschränkungen zu umgehen, die sich aus der jährlichen Mittelbindung ergeben.

¹¹ Der Verwaltungsausschuß ist aus Vertretern der Mitgliedstaaten der EU zusammengesetzt; er berät die Kommission in allen das PHARE-Programm betreffenden Fragen. Vgl. »Verordnung Nr. 3906/89«.

Experten, die von der EU im Rahmen des PHARE-Programms finanziert werden. Programme, die in mehreren Mitgliedstaaten implementiert werden, sind sog. Contract PMUs oder auch direkt der Kommission unterstellt. Die Kommission ist inzwischen in allen PHARE-Staaten durch Delegationen vertreten, die einen Teil der Kommissionsentscheidungen sowie andere Aufgaben im Zusammenhang mit der Implementation der Programme vor Ort übernehmen.

Ein Großteil der Implementation des PHARE-Programms beruht auf der Einschaltung privater Firmen; damit mußten auch Verfahren zur Auswahl solcher Firmen entwickelt werden. Grundprinzipien hierfür sind offene Ausschreibungsverfahren, die Wahrung gleicher Konkurrenzbedingungen für alle beteiligten Firmen und schließlich deren Auswahl nach dem günstigsten Preis-/Leistungsverhältnis.¹² Gleichwohl ist die Partizipation an den Verfahren auf Firmen aus EU- bzw. aus Empfängerstaaten eingeschränkt. Für kleinere Consultancy-Dienstleistungen werden sog. »restricted tenders« ausgeschrieben, wobei nur eine beschränkte Zahl von Firmen aufgefordert wird, entsprechende Angebote zu unterbreiten. Die Auswahl der Firmen wird von sog. »tender evaluation committees« vorgenommen, die zunächst überwiegend aus Kommissionsbeamten bestanden unter Einbezug eines oder zweier Vertreter(s) der Empfängerstaaten; inzwischen werden aber zahlreiche Auswahlverfahren von Repräsentanten der Empfängerstaaten (meist Mitgliedern der PMU) unter Beteiligung von Kommissionsvertretern (meist Mitgliedern der Delegationen) durchgeführt. (Mündliche Mitteilung Vertreter der Europäischen Kommission).

Insgesamt stellen sich somit die Entscheidungsverfahren der Kommission zur Implementation des PHARE-Programms – insbesondere im Vergleich zu anderen Geberorganisationen – tatsächlich als in weitgehendem Maße nachfragebestimmt und dezentralisiert dar, wobei sich die Kommission auf einen komplexen und aufwendigen permanenten Diskussionsprozeß mit Instanzen und Akteuren der Empfängerstaaten einläßt. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß sich die Wünsche oder auch Forderungen der Empfängerstaaten nur in einem engen, von der Kommission vorgegebenen Rahmen bewegen können und daß die Dezentralisierung zwar in die Empfängerstaaten hineinreicht, jedoch dort im wesentlichen von Institutionen und Akteuren getragen wird, die erst im Rahmen des PHARE-Programms geschaffen beziehungsweise aktiviert wurden und deren Hauptakteure häufig westliche, von der Kommission finanzierte oder delegierte Experten sind. (Diverse mündliche Aussagen von Kommissionsvertretern sowie Vertretern von Institutionen in den Empfängerstaaten.)

5. Die Implementation Operationeller Programme

Auf der Ebene der Implementation der PHARE-Hilfe in der Form Operationeller Programme erfährt die Konzeption der Kommission einerseits eine Differenzierung und Auffächerung in zahlreiche Einzelmaßnahmen und Aktivitäten; andererseits aber auch eine weitere Reduktion ihres Anspruches. Denn erst auf der Ausführungsebene manifestieren sich die vielfältigen Hemmnisse und Barrieren für die Umsetzung eines Konzeptes, das in vieler Hinsicht das voraussetzt, was es erst schaffen will: funktionierende Marktmechanismen und die zugehörigen politischen und gesellschaftlichen Strukturen.

¹² Insbesondere das letztgenannte Kriterium ist natürlich bei der Auswahl von Firmen, die hochwertige Beratungsdienstleistungen liefern, eine Fiktion, da der Wert der gelieferten Leistungen sehr schwer vergleichbar ist. In der Praxis gab und gibt es denn auch große Probleme, geeignete Firmen auszuwählen. (Verschiedene mündliche Mitteilungen von Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie betroffener Consultancy-Firmen.)

Dieser Situation versucht die Kommission allerdings wiederum mit indirekten, inhaltlichen Vorgaben und entsprechenden Verfahrensregelungen zu begegnen, um doch noch die gewünschten Resultate zu erzielen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Implementationsverfahren, so ist zunächst – analog zur Regionalpolitik der EU für ihre in ökonomischer Hinsicht weniger entwickelten Mitgliedstaaten – zwischen unterschiedlichen Programmtypen zu unterscheiden (vgl. Tömmel 1995): einerseits nationalen Programmen, die innerhalb eines Empfängerstaates implementiert werden, andererseits regionalen Programmen, die für mehrere Empfängerstaaten gelten; und schließlich grenzüberschreitenden Programmen, bei denen EU-Staaten in bezug auf gemeinsame Grenzgebiete mit den Empfängerstaaten kooperieren. In quantitativer Hinsicht sind die nationalen Programme am bedeutsamsten, indem sie 75–85% aller Mittelbindungen absorbieren; in qualitativer Hinsicht kommt aber den anderen beiden Programmtypen eine größere Bedeutung zu, ermöglichen sie doch die Erprobung experimenteller Vorgehensweisen sowie eine weiterreichende Einflußnahme der Kommission (regionale Programme) bzw. der EU-Mitgliedstaaten (grenzüberschreitende Programme) auf den Implementationsprozeß und schließlich den Erfahrungstransfer zwischen west-, mittel- und osteuropäischen sowie zwischen unterschiedlich entwickelten Reformländern. So waren beispielsweise Umweltprogramme zunächst national organisiert, während sie seit 1993 verstärkt länderübergreifend implementiert werden. Über diese Verfahrensweise konnte die Kommission die Widerstände einiger Reformländer gegen die Implementation solcher Programme auffangen.

Der überwiegende Teil der nationalen Operationellen Programme ist sektoral organisiert, entsprechend den oben beschriebenen Eingriffsfeldern (vgl. Abschnitt 3). Nur für spezifische Situationen werden multisektorale Programme aufgelegt, beispielsweise die GTAF¹³, die insbesondere in der Anfangsphase der Formulierung und Ausarbeitung von Politikstrategien und Sektorprogrammen dienen, oder, in jüngster Zeit, regionalpolitische Programme, die der Förderung besonders gering entwickelter Regionen innerhalb der Empfängerstaaten gelten.¹⁴

Die Implementation Operationeller Programme erfolgt im einzelnen über sehr unterschiedliche Maßnahmen und Aktivitäten, wobei sich häufig erst aus der Sequenz verschiedener Maßnahmen eine kontinuierliche Förderpolitik ergibt (vgl. Tömmel 1995). Ein erster Maßnahmetypus besteht in der Erstellung von Studien: Sektorstudien für die Erarbeitung prioritärer Eingriffsbereiche und -maßnahmen; Machbarkeitsstudien für die Durchführung von Programmen. Ein zweiter Maßnahmetypus richtet sich auf die Politikberatung: Hier wird »long-term«- und »short-term«-Beratung geliefert für die Schaffung gesetzlicher Regelungen sowie eines administrativen Rahmens zur Regulierung der verschiedenen Sektoren. Ein dritter Maßnahmetypus richtet sich auf Ausbildungs- und Trainingsprogramme, z. B. Managementtraining für Führungskräfte industrieller Unternehmen oder Vertreter staatlicher Instanzen und demokratischer Organisationen. Ein vierter Maßnahmetypus ist der Institutionenbildung gewidmet: der Reorganisation und verbesserten Ausstattung von vorhandenen Institutionen (z. B. Ministerien), mehr noch aber

¹³ General Technical Assistance Facility; hierbei handelt es sich um multisektorale Programme, die der Ermittlung von Eingriffsprioritäten (meist über entsprechende Studien) sowie der Erstellung von Programmkonzepten dienen. Erst nach dieser Phase werden dann sektorale Operationelle Programme aufgelegt.

¹⁴ Insbesondere Polen hat solche multisektoralen Programme für seine geringer entwickelten Gebiete im Osten und Süden des Landes erstellt. Ähnliche Programme sind aber inzwischen für die meisten PHARE-Staaten geplant. (Mündliche Information Kommissionsvertreter.)

der Bildung neuer Institutionen wie Privatisierungs-, Restrukturierungs- und KMU-Agenturen im Bereich des produktiven Sektors; Umweltschutzagenturen und Energiezentren im Bereich der indirekten Wirtschaftsförderung; NGOs, Stiftungen oder Arbeitnehmervertretungen im Bereich Staat, Demokratie, Gesellschaft. Nur ein ganz geringer Teil der Hilfsmaßnahmen richtet sich direkt an die Adressaten der Förderpolitik: die Finanzierungsfazilitäten für KMU, die Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen für die Restrukturierung staatlicher Großbetriebe sowie die Gewährung von Investitionsmitteln für Infrastrukturprojekte.

Die genannten Maßnahmetypen sind so konzipiert, daß sie untereinander eine logische Sequenz bilden: So sind zunächst über Sektorstudien Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln, über Politikberatung regulative Rahmen für die einzelnen Sektoren zu schaffen, über Trainingsmaßnahmen die Akteure für neue Aufgaben auszubilden und über die Institutionenbildung Stützpunkte zur Implementation einzelner Förderstrategien sowie generell zur Stärkung des Transformationsprozesses aufzubauen. Innerhalb dieses Rahmens können sich dann die einzelnen Akteure marktwirtschaftlich verhalten; wo dies nicht in ausreichendem Maße gelingt, kann mit kleineren Anstoßfinanzierungen nachgeholfen werden.

Zur Ausführung der Programme sind die Trägerinstanzen teilweise vorgesehen (beispielsweise Ministerien oder Spezialinstitute); teilweise müssen sie aber erst mit Hilfe des PHARE-Programms geschaffen werden (beispielsweise KMU-Zentren oder Umweltagenturen); schließlich gibt es auch (Rahmen-)Programme, die potentielle Projektträger zur Einreichung entsprechender Vorschläge motivieren. Die Operationellen Programme sind somit nicht nur auf die Erreichung der jeweiligen Projektinhalte orientiert, sondern auch auf die Mobilisierung politischer Instanzen und Akteure sowie gesellschaftlicher Kräfte für das Ziel der Systemtransformation.

6. Probleme der Implementation in den Empfängerstaaten

In der Praxis lassen sich die obengenannten Programm-Varianten und die mit ihnen verbundenen, offenen und verborgenen Zielsetzungen allerdings nicht problemlos realisieren; vielmehr stellt sich eine Vielzahl von Implementationsproblemen, die ihrerseits zu inhaltlichen Modifikationen oder gar Reduktionen der anspruchsvollen Programme führen. So sind die aufgestellten oder ausgeschriebenen Programme für die Instanzen, Institutionen und Organisationen der Empfängerstaaten häufig zu kompliziert, um sie in der anvisierten Form auszuführen; das heißt, sie sind sowohl in inhaltlicher Hinsicht – es geht meist um die Erbringung avancierter Dienstleistungen zur Förderung von marktwirtschaftlichen Strukturen – als auch in organisatorischer Hinsicht – häufig müssen komplexe Implementationsnetzwerke aufgebaut und offene, kooperative Verfahrensweisen eingeführt werden – zu einseitig an marktwirtschaftlich organisierten Systemen orientiert, für die den Akteuren in den Empfängerstaaten jeglicher Erfahrungshintergrund fehlt. (Diverse mündliche Aussagen.) Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem umfangreichen Einsatz von externen Experten oder Beratern zur Formulierung, Implementierung und Evaluierung von Förderprogrammen. Den jeweiligen Experten – meist aus dem Spektrum westlicher Consultancy-Firmen – fehlt es häufig an Erfahrungen in bezug auf die konkrete Situation in den jeweiligen Empfängerländern und auch in bezug auf die besondere Situation der Systemtransformation. Ihre Empfehlungen sind denn auch primär an entwickelten marktwirtschaftlichen Systemen oder entsprechenden Betriebsabläufen orientiert und daher häufig in den Empfängerstaaten nicht (direkt) umsetzbar.

Des Weiteren erweist es sich in der Praxis als sehr schwierig, die vorgesehenen oder anvisierten Akteure in den Empfängerstaaten für die Implementation von EU-Programmen zu mobilisieren. Marktwirtschaftlich orientierte Politikstrategien und komplizierte Programmauflagen sowie generell die Diskrepanz zwischen EU-Programmen und der Problemperson der Akteure in den Empfängerstaaten bilden kaum überwindbare Barrieren für eine gelingende Implementation. Schließlich gelingt es häufig auch nicht, die komplexen und differenzierten Kooperationsbeziehungen, die für die Implementation der Programme erforderlich sind, auf adäquate Weise zu organisieren. Auch hier sind fehlende Überzeugung, Erfahrung und Motivation der einzelnen Akteure das größte Hindernis für die Umsetzung solcher Programme. Umgekehrt ergeben sich enorm hohe Reibungsverluste aufgrund der unzulänglichen Zusammenarbeit zwischen unwilligen Partnern, während die vielzitierten Synergie-Effekte in keiner Weise erzielt werden können.

Aus dem Vorhergehenden wird auch deutlich, daß die anvisierte »logische Sequenz« verschiedener Maßnahmen und Aktivitäten nicht zum Zuge kommen kann: entweder, weil einzelne Programm-Schritte nicht den qualitativen Erfordernissen entsprechen, um als Grundlage für weitere Maßnahmen zu dienen, weil Zielsetzungen und Prioritäten im Zuge der Implementation modifiziert oder reduziert werden oder aber, schlimmer noch, weil ganze Glieder in der Kette aufgrund von Nichtimplementation ausfallen und somit keine »follow-up«-Programme erstellt werden (können).

Die beschriebenen Probleme stellen sich allerdings nicht in allen Situationen in gleicher Weise; vielmehr kommt es im einzelnen zu erheblichen Differenzierungen zwischen Empfängerstaaten, Eingriffssektoren, Maßnahmebereichen und Akteuren der Implementation. So liegt es auf der Hand, daß die ökonomisch avancierteren und stärker westorientierten Reformländer, in denen zudem die Wende schon durch vorsichtige ökonomische Reformen und einflußreiche Demokratisierungsbewegungen vorbereitet war, eher in der Lage sind, das Hilfsangebot der EU aufzugreifen, als die ökonomisch weniger entwickelten und politisch eher von den alten Eliten dominierten Staaten. (Diverse mündliche Aussagen.) Größere Widerstände gegen die EU-Hilfe ergeben sich aber auch dann, wenn die jeweiligen Regierungen besonderen Wert auf ihre nationale Souveränität legen, was gerade bei den ökonomisch weiter entwickelten Staaten der Fall ist. Soweit gewendete kommunistische Eliten die Macht in Händen halten, können EU-Programme gelegentlich schneller aufgegriffen und mit mehr staatlicher Autorität versehen implementiert werden; ihr offener, kooperativer Systemcharakter und ihre marktwirtschaftliche Dimension erfährt dann aber meist eine inhaltliche Reduktion.

Weitere Differenzierungen ergeben sich entsprechend den einzelnen Eingriffssektoren. So sind wirtschafts- und insbesondere privatisierungsbezogene Programme schwieriger zu implementieren als solche, die sich auf öffentliche Vorleistungen oder den Bereich Staat, Politik und Gesellschaft beziehen. Innerhalb der letztgenannten Bereiche sind wiederum Programme, die der Modernisierung von Infrastrukturen und Institutionen gelten, akzeptierter als solche, die eine weitreichende Kommerzialisierung oder gar tendenzielle Privatisierung anstreben. Bezogen auf einzelne Maßnahmen und Aktivitäten ergeben sich besonders dann Schwierigkeiten, wenn – zuvor ausgeführte – Studien in konkrete Programme umgesetzt werden sollen, wenn – neu zu schaffende – institutionelle Arrangements bestehende Machtstrukturen in Frage stellen oder zu schwächen drohen oder wenn nur geringe finanzielle Anreize gegeben sind. In bezug auf einzelne Akteure erweisen sich Mitarbeiter staatlicher Instanzen mit eigener Machtbasis als weniger kooperationsbereit als solche neugeschaffener Organisationen und Agenturen oder als Vertreter privater Unternehmen und Verbände. Im einzelnen bilden allerdings die hemmenden Faktoren einen unterschiedlichen Mix, so daß insgesamt die Implementation von EU-

Programmen in den jeweiligen Staaten in sehr ungleichmäßiger und ungleichzeitiger Weise erfolgt, wobei die Akzeptanz der EU-Hilfe generell sehr gering bleibt. (Diverse mündliche Aussagen.)

Akzeptanzprobleme ergeben sich dabei nicht nur aufgrund der Inhalte und Verfahrensweisen der einzelnen Programme, sondern auch aufgrund des umfangreichen Einsatzes externer Berater und Experten bei der Politikimplementation. Erscheint diese Vorgehensweise von seiten der EU insofern als begründet, als damit jeweils spezifisches Know-how schnell erschlossen und eingesetzt, die Arbeitskapazität und Reichweite der Kommission enorm erhöht und insgesamt ein neutraler Intermediär zwischen Gebern und Empfängern eingeschaltet werden kann, so erscheint die geringe Akzeptanz der Experten in den Empfängerstaaten ebenso begründet: zum ersten, weil die Bezahlung der Experten – im Vergleich zu Löhnen und Gehältern in den Reformländern – exorbitant hoch erscheint; zum zweiten, weil mit dieser Vorgehensweise ein Großteil der Hilfgelder im Westen verbleibt, während die gelieferten Dienstleistungen nur schwer in verwendbare Politikstrategien oder gar in ökonomische Vorteile umgesetzt werden können; und zum dritten, weil die Empfängerstaaten teilweise selbst über die Expertise verfügen, um entsprechende Dienstleistungen zu erbringen.

Die Europäische Kommission hat auf dieses Akzeptanzproblem bereits reagiert, indem sie sich zunehmend bemüht, Experten und Beratungsfirmen aus den Empfängerländern in die Politikimplementation einzubeziehen, was insbesondere im Fall der Visegrad-Staaten auch schon teilweise gelingt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß viele der lokalen Beratungsfirmen Dependancen der großen Consultancy-Unternehmen sind, die auf den neuen, schnell wachsenden Markt der Hilfsprogramme mit entsprechenden Standortstrategien reagiert haben. Qualifizierte Arbeitskräfte aus den Empfängerstaaten finden dort zu geringfügig höheren als den örtlichen Löhnen Beschäftigung. Nur wenigen solcher »lokaler« Experten ist es bisher gelungen, eigene Consultancy-Unternehmen zu gründen und EU-Aufträge einzuwerben.¹⁵

Zusammenfassend kann also konstatiert werden, daß die Implementation Operationeller Programme in den Empfängerstaaten bisher mit großen Problemen behaftet ist: Zum ersten sind die Programme sehr einseitig an entwickelten marktwirtschaftlichen Systemen orientiert, die sich in den Empfängerstaaten angesichts des weitgehenden Fehlens nahezu aller entsprechender Rahmenbedingungen kaum realisieren lassen; zum zweiten stellen sich enorme Akzeptanzprobleme in den Empfängerstaaten, einerseits, weil die Kommission, trotz aller Bemühungen um nachfragebestimmte Programmformulierung und verfahrensmäßige Dezentralisierung als übermächtiger externer Akteur erfahren wird, der die eigenen Wünsche und Prioritäten kaum respektiert; andererseits, weil die von der Kommission eingesetzten Experten nicht als neutrale Intermediäre, sondern als Exponenten liberal-kapitalistischer Systeme mit ausgeprägten Eigeninteressen und daher als nicht ausreichend kompetent und/oder legitimiert gesehen werden. Aus dieser Situation ergibt sich eine tiefe Kluft zwischen Geber(n) und Empfängern, die sich auf allen Ebenen der Politikimplementation als unverbundenen Nebeneinander von Transformationsaktivitäten der Kommissionsstäbe und ihrer Experten sowie von Reformprogrammen der Empfängerstaaten manifestiert und die insgesamt in einer unzureichenden und ungleichmäßigen Umsetzung der europäischen Hilfsprogramme in konkrete Reformmaßnahmen resultiert.

¹⁵ Hierbei wirken sich nicht etwa die fehlenden inhaltlichen Qualitäten negativ aus, sondern die fehlenden Erfahrungen mit Marketing-Strategien und Konkurrenzmechanismen und der generell erschwerte Zugang zu den entscheidenden Instanzen. (Diverse mündliche Mitteilungen von Experten der Empfängerstaaten.)

7. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Eine zusammenfassende Betrachtung der EU-Strategie für den Reformprozeß in den Staaten Mittel- und Osteuropas zeigt, daß die Europäische Kommission eine sehr umfassende und weitreichend ausdifferenzierte Konzeption der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Transformation verfolgt. Kernstück dieser Strategie ist die schnelle Einführung marktwirtschaftlicher Funktionsmechanismen in allen (zu privatisierenden) Wirtschaftssektoren sowie in Teilen des öffentlichen Sektors. Flankiert wird diese Strategie von Maßnahmen zur Stärkung pluralistisch-demokratischer Entscheidungsprozesse und entsprechender institutioneller Arrangements sowie zur Einführung effizienter staatlicher Steuerungsmechanismen und Verwaltungsverfahren.

Hilfestellung wird allerdings nicht gewährt in der Form massiver Kapitaltransfers im Sinne eines Marshall-Plans; vielmehr wird in erster Linie technische Hilfe geboten zur Realisierung der oben genannten Zielsetzungen und damit Hilfe zur Selbsthilfe in der Form marktwirtschaftlichen und »demokratischen« Know-hows (vgl. auch Kramer 1993, 222). Der Transfer von Know-how wird im wesentlichen geleistet über die Einschaltung privater Experten und Berater, die im Auftrag der Kommission sowohl die allgemeinen Politik- und Sektorstrategien erarbeiten als auch deren konkrete Umsetzung vor Ort implementieren. Die Instanzen und Akteure der Empfängerstaaten werden so weit wie möglich in diesen Prozeß einbezogen; das heißt, die Kommission strebt eine nachfragebestimmte Politikformulierung (»demand-led approach«) sowie eine weitgehende Dezentralisierung von Entscheidungsverfahren und Implementationsstrategien an.

Diese anspruchsvolle Konzeption wird allerdings in der Praxis ihrer Implementation auf vielfältige Weise reduziert, deformiert oder teilweise überhaupt nicht realisiert. Diese Situation ist in erster Linie einer tiefen Kluft zwischen der EU-Konzeption und den Einzelstrategien ihrer Berater einerseits und der Problempemzeption und den Ausführungskapazitäten der Akteure und Instanzen in den Empfängerstaaten andererseits zuzuschreiben. Während erstere nicht nur im inhaltlichen Sinne konsequente Marktstrategien verfolgen, sondern zugleich auch auf hochentwickelte Marktwirtschaften und ausdifferenzierte (pluralistisch-) demokratische Systeme abgestimmte Verfahrensweisen praktizieren, orientieren letztere sich primär an der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und an der Aufrechterhaltung bestehender Wirtschaftsstrukturen, Funktionsmechanismen und Entscheidungsverfahren. Soweit aber auch wirtschaftliche, politische und administrative Reformen durchgeführt werden, beziehen sich diese eher auf die ökonomischen Makrostrukturen und die Schaffung allgemeiner regulativer Rahmen, als daß sie an der Schaffung einzelner Elemente marktwirtschaftlicher Systeme und pluralistisch-demokratischer Verfahrensweisen orientiert wären. Eine solche »Feinorientierung«, wie sie der EU-Strategie zugrunde liegt, kann schon deshalb in den Empfängerstaaten kaum aufgegriffen werden, weil den jeweiligen Instanzen und Akteuren jeglicher Erfahrungshintergrund hierfür fehlt. Zudem wird das Aufgreifen und Umsetzen des angebotenen Know-hows durch das Fehlen marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und entsprechender staatlicher Steuerungsmechanismen behindert. Unter diesen Umständen erweist es sich als außerordentlich schwierig, einzelne Elemente eines Marktsystems, geschweige denn eine konsistente Transformationsstrategie zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die EU-Politik ihre hochgesteckten Ziele gänzlich verfehlt. Mißt man das Hilfsangebot der Union am Anspruch einer schnellen Systemtransformation, so ist diese Frage zu bejahen. Stellt man jedoch die Frage offener, nämlich ob die EU-Hilfe überhaupt etwas bewirkt und worin ihre eventuellen Wirkungen liegen, so ist weniger auf direkte Transformationsleistungen in den Wirt-

schaftssystemen der Empfängerstaaten als vielmehr auf den Transfer von Politikkonzepten, Entscheidungsmustern und Implementationsverfahren zu verweisen. Und dieser Transfer ist wiederum weniger an seinen inhaltlichen Leistungen – der Beratung der Instanzen und Akteure in den Empfängerstaaten in Sachen Systemtransformation – zu messen, als vielmehr anhand seiner faktischen Wirkungen zu bewerten. Diese liegen aber in erster Linie in der Entwicklung einer – noch stets sich entfaltenden – gemeinsamen Praxis der Politikformulierung, Entscheidungsfindung und Konsensbildung beschlossen. Denn über diese Praxis – die keineswegs frei ist von Konflikten, sondern im Gegenteil über die Formulierung und Austragung von Konflikten ihre Dynamik erhält – wird der Transfer einer Reihe von pluralistisch-demokratischen Entscheidungsverfahren, von komplexen Mechanismen der Konsensfindung, von flexiblen Formen der Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren, von entsprechenden institutionellen Arrangements und schließlich von marktförmigen oder marktanalogen Steuerungsinstrumenten des Staates geleistet.

Der Transfer dieser, an hochmodernen marktwirtschaftlichen Systemen orientierten Verfahrensweisen in die Empfängerstaaten bedeutet allerdings nicht, daß diese sich nunmehr zunächst auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung und staatlichen Steuerung transformieren, um sodann – sekundär – die Transformation zu marktwirtschaftlichen Systemen zu leisten; vielmehr werden sich die neuen Verfahrensweisen in unterschiedlicher Weise und Intensität mit den vorgefundenen Formen und Strukturen staatlicher Steuerung amalgamieren oder aber neben diesen – und in Konkurrenz zu ihnen – allmählich zur Entfaltung kommen. Die Folge wird in erster Linie eine größere und eher zunehmende Heterogenität der politischen und administrativen Systeme in den Empfängerstaaten sein, die ihrerseits große interne Friktionen auslösen werden (Hopfmann 1995); dementsprechend werden auch die ökonomischen Strukturen durch einen heterogenen Mix bzw. ein ungleichzeitiges Nebeneinander von verschiedenen Besitzformen, Regelungsmechanismen und Funktionsweisen gekennzeichnet sein (Stark 1994, 1995). Es werden also im besten Falle inhomogene und deformierte, und daher »schwache« Marktwirtschaften und Demokratien in den Empfängerstaaten auskristallisieren, die mit enormen Ungleichmäßigkeiten und Ungleichzeitigkeiten der Entwicklung behaftet sind.

Ob sich solche Strukturen und Prozesse über die Einbindung in westliche Bündnissysteme und Organisationen – beispielsweise im Zuge eines EU-Beitritts – beschleunigt in marktwirtschaftliche und pluralistisch-demokratische Systeme westeuropäischer Prägung transformieren werden oder ob es umgekehrt zur beschleunigten Herausbildung und Verfestigung von Sonderformen kommt, läßt sich im derzeitigen Stadium kaum abschätzen. Fest steht allerdings schon heute, daß der Transformationsweg – unabhängig von seinem Endziel – sehr lang sein wird und daß er nur erfolgreich beschritten werden kann, wenn es gelingt, ein breites Spektrum gesellschaftlicher Kräfte in den Reformstaaten an seiner Ausgestaltung zu beteiligen.

Literatur

- Commission of the European Communities. *Phare. Assistance for economic restructuring in the countries of Central and Eastern Europe. An operational guide*. Luxembourg 1992.
- Commission of the European Communities, Phare Advisory Unit. *The Phare Compendium 1990–91*. Brussels 1992.
- Commission of the European Communities. *Phare General Guidelines 1993–1997*. Brussels 1993.
- Commission of the European Communities, Phare Information Service. *The Compendium of Phare 1992 Operational Programmes*. Brussels 1993.

- Europäische Kommission, GD I. *Phare, Allgemeine Leitlinien 1994–1997*. Brüssel 1994.
- European Commission, Phare Information Office. *Compendium of Operational Programmes 1993*. Brussels 1994.
- European Commission, Phare Information Office.
- a) *Progress and Strategy Paper, Small and Medium-Sized Enterprises*. Brussels 1994.
 - b) *Progress and Strategy Paper, Agriculture*. Brussels 1994.
 - c) *Progress and Strategy Paper, Food Aid*. Brussels 1994.
 - d) *Progress and Strategy Paper, Banking*. Brussels 1994.
 - e) *Progress and Strategy Paper, Enterprise Restructuring and Privatization*. Brussels 1994.
 - f) *Progress and Strategy Paper, Energy*. Brussels 1994.
 - g) *Progress and Strategy Paper, Environment. A Strategy to the Year 2000*. Brussels 1995.
 - h) *Progress and Strategy Paper, Health*. Brussels 1994.
 - i) *Progress and Strategy Paper, Posts and Telecommunications 1990–93*. Brussels 1994.
 - j) *Progress and Strategy Paper, Transport*. Brussels 1994.
- R. Frydman, A. Rapaczynski et al. *The Privatization Process in Central Europe*. Budapest, London, New York 1993.
- M. Hadschikjan. »Die außenpolitischen Neuorientierungen in Ostmitteleuropa«. *Außenpolitik* 45 (1994), 1, 52–60.
- H. H. Höhmann, C. Meier. »Systemic Transformation in the East of Europe: Tasks, Risks and External Effects«. *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 4 (1994).
- A. Hopfmann. »Transformation und Weltmarktintegration. Perspektiven der Reformländer Mittel- und Osteuropas in der internationalen Arbeitsteilung«. *Prokla* (1995), 101, 25, 4, 541–564.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Zweiter Jahresbericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung der Gemeinschaftshilfe für die Länder Mittel- und Osteuropas (Phare) im Jahr 1991*. Brüssel 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Dritter Jahresbericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung der Gemeinschaftshilfe für die Länder Mittel- und Osteuropas (Phare) im Jahr 1992*. Brüssel 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Vierter Jahresbericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung der Gemeinschaftshilfe für die Länder Mittel- und Osteuropas (Phare) im Jahr 1993*. Brüssel 1994.
- H. Kramer. »The European Community's Response to the »New Eastern Europe««. *Journal of Common Market Studies* 31 (1993), 2, June, 213–244.
- H. Leopold. »Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse«. *Außenpolitik* 46 (1995), 1, 126–135.
- J. Nötzold. »Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten«. *Außenpolitik* 46 (1995), 1, 13–22.
- PHARE. *A Performance Review 1990–1993*. Brussels 1994.
- PHARE Jahresbericht 1994 der Europäischen Kommission. Brüssel 20.7.1995, Kom (95) 366 endg.
- J. Pinder. *The European Community and Eastern Europe*. London 1991.
- D. Stark. »Nicht nach Design: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus«. *Prokla* (1994), 94, 24, 1, 127–142.
- D. Stark. »Das Alte im Neuen. Institutionenwandel in Osteuropa«. *Transit* (1995), 9, 66–77.
- I. Tömmel. *The European Community's strategy for system transformation in Eastern Europe. Paper presented at the 21st ECPR-Joint Sessions of Workshops*. Leiden 1993.
- I. Tömmel. *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien*. Baden-Baden 1994.
- I. Tömmel. *The Effectiveness of EU-Aid to Central and Eastern Europe (PHARE and TACIS). Preliminary Study on behalf of the European Parliament, DG for Research*. Osnabrück 1995.
- »Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über die ökonomische Hilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen«. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 375 vom 23. Dezember 1989.
- J. Wittkowska. »Functioning of the Market Economy in Poland. Barriers to a closer integration into the EU«. *Osteuropa-Wirtschaft* 39 (1994), 2, 128–134.
- G. Zellentini. »Systemtransformation durch europäische Integration? Der Beitrag der EU zur Stabilisierung der Reformen in Mittel- und Osteuropa«. G. Lembruch (Hg.). *Einigung und Zerfall, Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. (19. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW.) Opladen 1995, 221–237.