

# EU-Mitgliedschaft für die Länder Südosteuropas – mehr als ein Gedankenexperiment?

Norbert Feldhofer

Der EU-Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, eröffnete den Westbalkan-Gipfel in Thessaloniki am 21. Juni 2003 mit folgender Erklärung: »The prospect of membership of the EU is real [for the Western Balkan countries], and we will not regard the map of the Union as complete until you have joined us. We in the European Commission will do all we can to help you succeed. But membership must be earned. It will take the sheer hard work and applied political will of those in power in the region.« (Patten, 2003). Der Europäische Rat unterstrich Kommissar Patten's Ankündigung mit der Verabschiedung der »Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration« (European Union, 2003b).

Der »Realität der EU-Beitrittsperspektive« der fünf Länder in Südosteuropa (SOE): Albanien, Bosnien und Herzegowina (BiH), Kroatien, Mazedonien (FYROM)<sup>1</sup>, Serbien und Montenegro (SuM) wird in diesem Artikel nachgegangen.<sup>2</sup> Zuerst wird die wirtschaftliche Situation skizziert, danach der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU erläutert und ökonomisch analysiert. Das Fehlen einer Entwicklungsstrategie für SOE wird aufgezeigt und eine mögliche Alternative, wie wirtschaftliche Entwicklung in SOE durch ein Zusammenspiel von Investitionen, Unterstützungsgeldern und Handelsmaßnahmen initiiert werden könnte, entworfen.

## Die Realität der Ökonomien in Südosteuropa

Wie kann Bosnien und Herzegowina mit 40 % Arbeitslosigkeit, einem permanenten Handelsbilanzdefizit in Höhe von fast  $\frac{1}{3}$  des BIP (Bruttoinlandsprodukt) und einer vor sich hinsiehenden Industrie, monetäre Stabilität verzeichnen? Wie kann Serbien und Montenegro mit einem BIP bestehen, das auf 50 % des Niveaus von 1989 reduziert ist (EBRD 2003, S. 56)? Die wirtschaftlichen Realitäten in Südosteuropa sind paradox und jedes Land kann mit eigenen, länderspezifischen Eigenheiten aufwarten. Trotz der gemeinsamen Vergangenheit im jugoslawischen System (ausgenommen Albanien) sind Gemeinsamkeiten eher die Ausnahme denn die Regel.

Gemeinsam ist die fatale Tatsache, dass die 90er Jahre als »verlorene Dekade« für SOE bezeichnet werden können (Gligorov, Holzner, Landesmann, 2003). Während die mittel- und osteuropäischen Staaten sich der intensiven Systemtransformation widmeten, begannen 1990 die kriegerischen Konflikte in Ex-Jugoslawien, machte in Albanien in der 2. Hälfte der 90er Jahre eine bürgerkriegsähnliche Situationen die ersten Fortschritte zunichte, der Kosovo-Konflikt und die Mazedonienkrise versetzte dann diese Teile wieder zurück in Richtung Beginn der Transformation. Erst 2002/2003 wurden die ersten konfliktfreien Jahre seit 1990 verzeichnet.

In dieser politischen Krisendekade lief ein »unkontrollierter« Transformationsprozess ab – neben dem alten von sozialistischen Strukturen gekennzeichneten System (soziales Eigentum, zentral gelenktes Finanzsystem, großer öffentlicher Sektor)

entstand ein »wildes« Marktsystem in der Schattenwirtschaft. Schwarzmärkte (z. B. der berühmte Arizona Markt in BiH hat über 2.000 Geschäfte/Stände auf einer Fläche von fast 100 Hektar) und viele neue halb-legalisierte Unternehmen (insbesondere im Handel/Schmuggel) entstanden. Der informelle Sektor konnte eine rasante Entwicklung vollziehen und wird gemäß Schätzungen von Schneider (zitiert in Gligorov, Holzner, Landesmann 2003) auf über 30% des Bruttonationalprodukts der jeweiligen Länder in SOE in den Jahren 1999/2000 geschätzt. Ein weiteres Kennzeichen der »balkanesischen« Transformation ist die Bildung von »Clan-Strukturen«, die zum Nutzen von wenigen Personen und zum Schaden der Bevölkerung agieren (vgl. Gligorov, 2003).

Die informelle Wirtschaft hat in den letzten 10 Jahren verbreitet die Funktion eines »grobmaschigen Sozialnetzes« übernommen – die sozialen Spannungen die von den hohen formellen Arbeitslosenraten von bis zu 40% ausgehen würden, werden dadurch abgemildert. Insbesondere die Subsistenzlandwirtschaft am Land verhindert die schlimmsten Auswirkungen der Armut. Kurzfristig mag der informelle Sektor die prekären Auswirkungen von Armut mildern, aber mittelfristig entstehen große Folgeprobleme: das schlecht funktionierende Sozialsystem wird gänzlich zusammenbrechen (fehlende Beitragszahler), die rudimentären öffentlichen Dienstleistungen sind nicht mehr finanzierbar und die Bevölkerung wird zur Migration gezwungen (brain drain), insbesondere aufgrund der Perspektivlosigkeit für Jugendliche. Eine Formalisierung der Wirtschaft, d. h. Schaffung von »legalen« Arbeitsplätzen und Unternehmen, wäre notwendig, um der Bevölkerung wieder Perspektiven für die Zukunft geben zu können.

Makroökonomisch kommt ein weiteres enormes Problem im Bereich der Handels- und in der Folge in der Leistungsbilanz hinzu. Die Zerstörung des Kapitalstocks in den Kriegen führte dazu, dass ausgehend von den ausländischen Hilfslieferungen auch die ausländischen Konsumgüter die Märkte eroberten. Die inländische Produktion darbt vor sich hin und kann nur unter größten Anstrengungen verlorene Marktanteile rückgewinnen (z. B. die Aktion »Buy BiH Products 2003«) und exportfähige Produkte sind Mangelware. Die Folge ist ein nicht »sustainable« Import-Export Verhältnis von 3:1 z. B. in BiH, aber auch in den anderen Ländern werden kaum 50% der Importe durch Exporte abgedeckt. Eine exportorientierte und »importsubstituierende« Wachstumspolitik wäre notwendig, um dieses Problem in den Griff bekommen zu können. Kurzfristig wird das Handelsbilanzdefizit zu einem großen Teil (in Höhe von bis zu 10% des BIP) durch die Transferzahlungen der »Auslands-Südosteuropäer« (»Gastarbeiter« oder Diaspora) und durch internationale Kredite/Geschenke finanziert (Gligorov, Holzner, Landesmann (2003).

Jugoslawien war in den 80er Jahren ein Synonym für Hyperinflation und seit dieser Zeit hat sich die parallele Verwendung der Deutschmark, als die Währung für größere Transaktionen im Privatbereich, etabliert. Die Wirren der Kriege 1992 bis 1995 haben die Deutschmark als Parallel- bzw. Hauptwährung verfestigt. In der Phase der wirtschaftlichen Stabilisierung wurde eine Wechselkurspolitik im Sinne des »Washington Consensus« umgesetzt: Ein fixer Wechselkurs zur Deutschmark und später zum Euro stellte den Anker dar, und der Aufbau von unabhängigen Zentralbanken, gleichzeitig eine Vorbedingung für Kredite des Weltwährungsfonds, garantierte die Umsetzung der Hartwährungspolitik. In BiH wurde eine 1:1 Bindung der lokalen Währung (Konvertible Mark) zur Deutschmark eingeführt; Montenegro

hat gleich die Deutschmark bzw. später den Euro zum offiziellen Zahlungsmittel erklärt. Diese monetäre Stabilisierung führte zu Inflationsraten im »single-digit« Bereich – realwirtschaftlich waren die Auswirkungen aber prekär: Für die wenigen bestehenden exportorientierten Unternehmen, die noch exportmarktfähige Produkte hatten, führte diese Strukturpeitsche zum Ausscheiden aus den internationalen Märkten. Gleichzeitig wurde ein Importsog im Konsumgüterbereich ausgelöst und damit die Verdrängung lokaler Produzenten aus dem Markt weiter gefördert.

Trotz dieser desillusionierenden ökonomischen Realität haben die Volkswirtschaften in SOE 2003 einheitlich positive Wachstumsraten erzielen können, aber nur für Albanien wird ein Wachstum prognostiziert (6%), das einem catching-up Niveau entsprechen würde. Alle anderen SOE-Länder sind von einem wirklichen Aufholen verglichen mit den neuen EU-Mitgliedsländern weit entfernt, und insbesondere SuM und BiH sind noch beträchtlich unter den ehemaligen BIP-Niveau von vor 1990. Wirtschaftliches Wachstum ist abhängig von ausreichenden privaten und öffentlichen Investitionen. Die Investitionsquoten der SOE-Länder sind vielversprechend meist über 20% des BIP, aber dennoch unter denen der neuen EU-Mitgliedsstaaten (z. B. über 30% in Tschechien und Slowakei). Der Anstieg der Investitionen in SOE ist limitiert durch das Fehlen von langfristigen Finanzierungen und den hohen realen Kreditzinsen. Kurz- und mittelfristiges Wirtschaftswachstum ist weiterhin abhängig von ausländischen Finanzierungen (Kredite bzw. Geschenke) und von Direktinvestitionen.

### **Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – eine Entwicklungsstrategie?**

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gilt als Antwort der Europäischen Union auf die Herausforderungen in Südosteuropa. Beim Europäischen Gipfel in Zagreb (24. November 2000) wurde der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) für die fünf »Westbalkanstaaten«, wie sie im EU-Jargon genannt werden, mit einem klaren Set an Zielen und Bedingungen festgelegt. Das Ziel ist ein Stabilisierungs- und Assoziierungs-Abkommen (SAA) – eine formale Assoziierung mit der EU, die einerseits eine Freihandelszone umfasst und andererseits, wie bei den Europaabkommen mit den Beitrittsländern, die Reformen zur Erreichung der EU-Standards (»Acquis communautaire«) für einen zukünftigen Beitritt vorzeichnet. Durch die Ausweitung der »Autonomen Handelsmaßnahmen (ATM)« der EU wurde ein einheitliches Handelspräferenzsystem für die fünf SOE-Länder geschaffen. Das CARDS Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) stellt das finanzielle Unterstützungsinstrument der EU für den SAP dar. Der SAP ist zwar länderspezifisch, hat aber eine starke regionale Komponente, die in Südosteuropa einen eng verflochtenen Wirtschaftsraum (z. B. Verkehrs- und Energieinfrastruktur, bilaterale Freihandelsabkommen, etc.) schaffen soll.

Nach drei Jahren SAP liegen folgende Ergebnisse vor: Kroatien und Mazedonien haben ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen (Ratifikation ist noch nicht von einigen EU-Staaten ausständig); Albanien steht mitten in den Verhandlungen für ein Abkommen; für Bosnien und Herzegowina liegt eine positive Machbarkeitsstudie mit 16 Auflagen vor, die vor einem Verhandlungsbeginn erfüllt werden müssen; Serbien und Montenegro steht erst am Beginn des gesamten Prozesses. Im zweiten jährlichen Fortschrittsberichten zum SAP (Europäische Kommission,

2003) hält die Europäische Kommission fest, dass die SOE Länder Fortschritte machen, europäische Werte, Prinzipien und Standards umzusetzen, aber weiterhin viele der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen ungelöst bleiben. Kritische Beobachter halten richtig fest: »In short, the accession process is no panacea ensuring state-building, conflict resolution, and economic growth – the necessary conditions for membership.« (Calic, 2003).

In den bereits eingangs erwähnten Europäischen Rat von Thessaloniki wurden große Hoffnungen gesetzt, dass von Seiten der EU mit neuen Initiativen die anstehenden Herausforderungen angegangen werden. Das Maßnahmenpaket 2003: «Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration» deckt stabilitäts- und demokratiepolitische sowie wirtschaftsrelevante Fragen ab und soll den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit den Erfahrungen aus dem Erweiterungsprozess bereichern. Die Thessaloniki Agenda umfasst neben politischen Ankündigungen und dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen folgende wirtschaftsrelevante Bereiche:

- Europäische Partnerschaften – die finanzielle Unterstützung der EU wird auf die gemeinsam festgelegten Prioritäten gelenkt, die Westbalkan-Länder erstellen dazu nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Partnerschaft (Start 2004 mit Wirtschaftspartnerschaften).
- Der Aufbau von Institutionen wird durch das Twinning-Programm und durch technische Hilfe für die Acquis Umsetzung von TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) erleichtert.
- Gemeinschaftsprogramme für Bildung und Ausbildung, Kultur, Forschung, Energie, Umwelt, Zivilgesellschaft, KMU-Unterstützung und Betrugsbekämpfung sollen für die Westbalkanländer schrittweise geöffnet werden (bereits offen ist das 6. Rahmenprogramm für Forschung).
- Die EU setzt ihre Handelsliberalisierung für den Westbalkan fort und unterstützt die Ausnützung der ATM (Autonomen Handelsmaßnahmen), die Vorbereitung der Pan-Europäischen Ursprungskumulierung, die Öffnung von Ausschreibungen der Vorbeitritts-, Tacis und Meda Programmen, sowie weitere Handelsliberalisierungen für die Westbalkanländer.
- Die regionale Kooperation soll gestärkt werden, insbesondere im Energiebereich (Memorandum von Athen, 2002).
- Die Finanzmittel für das CARDS Programm werden um 200 Millionen € für die Periode 2004 – 2006 aufgestockt.

Die hohen Erwartungen an diesen Gipfel wurden durch dieses Ergebnis stark relativiert. Ein Appell der Präsidenten und Premierminister von Kroatien, Serbien und Montenegro, FYROM und Albanien (vgl. International Herald Tribune, May 22, 2003, »The EU and Southeastern Europe need each other«), der vorschlug Vorbeitritts-Finanzmittel für SOE zur Verfügung zu stellen, verhallte mehr oder weniger ungehört in Thessaloniki. Mit rund 200 Millionen € zusätzliche Mitteln (bei einem CARDS Gesamtrahmen von knapp 4.600 Millionen € für 2000 – 2006) können die brennenden Probleme in der Region (hohe Arbeitslosigkeit, fehlende Infrastruktur und darniederliegende Produktion) nur unzureichend angegangen werden. Der finanzielle Abstand zu den EU-Vorbeitritts-hilfen für Rumänien und Bulgarien (jährlich mehr als 1,2 Milliarden € versus 500 Millionen € für CARDS) wird dadurch nicht verringert sondern in den nächsten Jahren noch vergrößert. In den Strukturfonds-

und Kohäsionsfondsprogrammen im relativ hoch entwickelten Slowenien werden von der EU mehr als 400 Millionen € (2004 – 2006) locker gemacht, während für die ungemein problematischere Situation in Bosnien und Herzegowina nur jährlich rund 60 Millionen € (2003) von der EU bereitgestellt werden (CARDS 2003). Die EU-Förderlogik vergrößert das Entwicklungsgefälle auf der anderen Seite der neuen EU-Außengrenze.

Der Rückgang der Fördergelder scheint aber auch Ausdruck der grassierenden »Balkan Müdigkeit« (Balkan fatigue) der Geberländer zu sein, die seit 1995 beträchtliche Mittel bereitgestellt haben, aber zu wenig sichtbare Ergebnisse verzeichnen konnten. Die ungelösten politischen Probleme (z. B. Zukunft des Kosovo, politische Situation in Serbien und in BiH, Flüchtlingsrückkehr in Kroatien) verlangsamten die Umsetzung von Wirtschaftsreformen, die für eine rasche Transformation notwendig wären. Ein Ausstieg der Geber zum jetzigen Zeitpunkt würde jedoch die ersten kleinen Erfolge (Stabilisierung und aufkeimendes Wirtschaftswachstum) wieder in Gefahr bringen.

Die fehlende wirtschaftliche Entwicklungsstrategie des SAP ist offensichtlich – die Übernahme von 80.000 Seiten EU-acquis communautaire Regulierungen, ist langfristig eine richtige Beitrittsstrategie, kann aber die kurzfristigen Probleme in SOE nur partiell lösen. Die Diskussion einer »Entwicklungsstrategie« wurde in den letzten Jahren mit der Erstellung von »Poverty Reduction Strategy Papers« (PRSP) begonnen. Die PRSP's beruhen auf dem theoretischen Ansatz von Weltbank/Internationaler Währungsfonds, werden aber in einem partizipativen Verfahren von einem lokalen Expertenteam gemeinsam mit den Stakeholdern (Regierung, Sozialpartner, Zivilgesellschaft) erarbeitet.

Der Unterschied zwischen PRSP und SAP tritt plakativ zu Tage – der SAP ist nicht partizipativ, sondern stellt einfach die von der EU vorgegebenen Reformen zur Übernahme der EU-Standards dar – wer alle Vorgaben erfüllt darf sich Mitgliedschaft erhoffen. Der SAP stellt die dominierende Aktionslinie dar (alle SOE-Länder haben den langfristigen EU-Beitritt als Ziel). Die im PRSP-Prozess ermittelten Entwicklungsprioritäten werden nur dann umgesetzt, wenn sie dem SAP-Raster entsprechen. Das kann zum vorgezogenen Aufbau von teureren Institutionen führen, die erst in einer »fully fledged market economy« ihre Entsprechung finden würden (z. B. eine Wettbewerbsbehörde). Hingegen werden dringend erforderliche Investitionen in die Infrastruktur und im Unternehmenssektor auf später verschoben – diese würden dann durch Vorbeitrittsbeihilfen und Kohäsionsfondsmittel im Beitrittsprozess, aber nicht bereits im SAP (zeitlich kann das eine Verschiebung von mehreren Jahren bedeuten), gefördert werden.

Angeführt wird, dass sich die rasche, kompromisslose Annäherung an die EU bei den neuen Mitgliedsländern als »Entwicklungsstrategie« bewährt hat: »Wer in Beitrittsverhandlungen eingebunden ist, muss seinen Rechtsbestand an die Vorgaben aus Brüssel anpassen. Der Spielraum der Korruption wird dann enger, das gesellschaftliche Leben geregelter; es entwickelt sich Nährboden auch für private Investitionen.« (Gligorov, 2003). Eine rasche Beitrittsperspektive ist aber nur für Kroatien realistisch, die anderen vier Staaten am Westbalkan liegen weit zurück. Ein einfacher Vergleich des BIP zeigt bildlich, dass das nominelle BIP pro Kopf in Albanien, BiH, SuM und FYROM zwischen 1000 und 2000 € liegt, hingegen Kroatien ein Niveau von 5.000 € aufweist.

Eine zusätzliche auf drei bis fünf Jahre angelegte »Entwicklungsstrategie« wäre für diese vier SOE-Staaten notwendig, um den Rückstand verringern zu können. Die neuen Wirtschaftspartnerschaften, die ab Frühjahr 2004 zwischen EU und den SOE-Ländern verhandelt werden, stellen eine Chance dar, die mittelfristigen Entwicklungsüberlegungen in den Vordergrund zu stellen. Die Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus den Poverty Reduction Strategy Papers sollten die Basis für die Diskussion darstellen. Ein adaptierter Integrationsprozess der SOE-Staaten in die Europäische Union könnte dann als zentraler Stabilisierungsanker für die Region fungieren, an dem die Entwicklung zu höherem Wohlstand und die Bekämpfung von Armut festgemacht werden könnte.

### **Die ökonomische Bilanz des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses**

Die ökonomische Seite wird im SAP vor allem handelspolitisch gesehen. Die »Autonomen Handelsmaßnahmen der EU« (ATM) haben im Herbst 2000 den fünf SOE Ländern den zollfreien Zugang zu den EU Märkten für fast alle Güter, landwirtschaftliche Güter einschließend, ohne Mengenbeschränkung gewährt. Ausgenommen sind nur Quoten für einige Fisch- und Fleischprodukte. Im zweiten SAP-Jahresbericht legte die Europäische Kommission eine erste Bilanz der ATM's vor (Europäische Kommission, 2003):

- Die EU-Importe aus den SOE-Ländern sind in der Periode 1998 bis 2002 zwar um 40% angestiegen, jedoch sind 2002 die EU-Importe aus SOE trotz Aufhebung der Sanktionen für Serbien und Montenegro auf einem weiterhin sehr niedrigen Niveau stagniert (5 Milliarden € jährlich, entspricht rund 0,5% der gesamten EU-Importe aus Drittländern im Jahr 2000).
- Von den EU-Importen aus SOE kamen 2002 fast die Hälfte aus Kroatien (2,5 Milliarden Euro) und nur jeweils rund 10% aus Albanien, BiH und FYROM (0,5 Milliarden € pro Land). SuM hat seit der Aufhebung der Sanktionen (2001) die Ausfuhren in Richtung EU beträchtlich steigern können (mehr als 1 Milliarde €).

Die Europäische Kommission kommt bei ihrer Bewertung zum Schluss, dass es Anzeichen gäbe, die auf die positive Wirkung der ATM hinweisen würden, aber weiterhin würde das Handelspotential viel zu wenig ausgenutzt. In einigen Ländern scheitert es einfach an den fehlenden Institutionen, die für Exporte in die EU notwendig sind. Ohne phytosanitäre, sanitäre, veterinäre Inspektionen, die von EU-zertifizierten Institutionen durchgeführt werden müssen, können keine landwirtschaftlichen Produkte in die EU exportiert werden. Ähnliche Probleme entstehen beim Export von technischen Produkten – ohne »CE-Symbol« (Zeichen für die Einhaltung der technischen Standards der EU) gibt es keine Möglichkeit den EU-Markt zu betreten. In BiH haben erst vier Firmen dieses CE-Symbol von ausländischen Prüfinstituten bekommen und seit Jahren wird »erfolgreich« daran gearbeitet eine bosnisch-herzegowinische Zertifizierungsinstitution aus innenpolitischen Gründen (Kompetenzstreit zwischen Entitäten und Gesamtstaat) zu verhindern. Ein mögliches Exportpotential für BiH-Firmen wird aufgrund von nationalistischen Politikinteressen wohlwissend die Bosna, Drina und Neretva (die bosniakischen, serbischen und kroatischen Bäche) hinuntergelassen.<sup>3</sup>

Andererseits konterkariert die EU mit der eigenen Handelspolitik ihre hehren Absichten der EU-Marktöffnung, wie das Beispiel der Zuckerexportförderung zeigt

(vgl. Europäische Kommission, 2003). Die EU Exportförderung für Zucker führte zu einem kuriosen Anstieg der Zuckerimporte der EU, da südosteuropäische Käufer den Zucker wieder in die EU günstig rückimportierten. Die EU-Exporteure kassierten die Exportstützung, die Händler aus SOE nützten die Arbitrage. Die EU reagierte in diesem Fall ausnahmsweise richtig und schaffte die EU-Exportsubvention für Zuckerexporte nach SOE ab. Nebeneffekt – die lokale südosteuropäische Zuckerproduktion wird nicht mehr durch EU-subventionierten Zucker an ihrer Entwicklung gehindert. Der bittere, nicht süße Beigeschmack bleibt, dass EU exportgestützte Produkte gegen lokale Produktion in Südosteuropa konkurrieren und diese aus den Märkten verdrängen.

Die Theassaloniki Agenda versucht mit der geplanten Einführung der pan-europäischen Ursprungsregelung zögerliche Schritt in Richtung Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Leider setzte die Europäische Kommission im Jänner 2004 mit einer Warnung an EU-Importeure betreffend der Fälschungsrisiken der Ursprungszertifikate aus Serbien und Montenegro wieder einen Schritt rückwärts (Europäische Kommission, 2004). Um kurzfristig das sich bietende Exportpotential für SOE-Unternehmen realisieren zu können, müssten aber andere Maßnahmen initiiert werden: Verstärkte technische Hilfe für die öffentlichen Verwaltungen wäre notwendig, um die EU-Produktstandards in SOE in den SOE-Ländern zu implementieren. Weiters müssten potentiellen Exporteure unterstützt werden, um auf die Beine und in die relevanten Märkte zu kommen. In diese Richtung geht auch ein Programm der Schweizer Entwicklungshilfe – SIPPO (Swiss Import Promotion Programme) versetzt Klein- und Mittelbetriebe in die Lage Exportchancen wahrzunehmen. Eine Ausweitung dieser Maßnahme auf EU-Ebene könnte entsprechend größere Effekte nach sich ziehen.

Eine alternative makroökonomische Maßnahme – eine Abwertung der SOE-Währungen – würde aufgrund der nicht mehr vorhandenen Produktionskapazitäten und der großen Importabhängigkeit der SOE-Länder tendenziell Effekte auf die Preise und weniger auf die Produktion haben. Die fehlenden oder schlecht funktionierenden Institutionen, die für Erschließung der Exportmärkte notwendig wären, würden etwaige positive Wirkungen einer Währungsabwertung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in SOE-Ländern konterkarieren. Nur in Kroatien, das institutionell und wirtschaftlich am weitesten fortgeschritten ist, könnten positive Impulse für die exportorientierten Unternehmen auftreten. Hier aber würde wiederum der positive reale Effekt durch niedrigere Tourismuseinnahmen abgeschwächt werden. Eine Situation ähnlich der »Dutch Disease« – die Abhängigkeit von Tourismuseinnahmen könnte zu einem hohen Preisniveau und einer überbewerteten Währung führen – ist ein nicht unrealistisches Szenario für Kroatien. Ein Übergang zu einem »crawling peg« Regime, wie in Ungarn in den 90er Jahren, könnte den Ausweg aus dieser Situation darstellen.

Der Zufluss von internationalen Investitionen stellte eine wichtige Komponente für das Wirtschaftswachstum der neuen EU-Mitgliedsländer dar (vgl. Autoindustrie in Ungarn und Slowakei). Hingegen wird im EBRD Transition Report (EBRD 2003) für Südosteuropa eine ernüchternde Bilanz gezogen: »While the ratio of FDI to GDP has been about 5 per cent over the past five years in the accession countries, it remains far higher than in the non-accession countries, which are not likely to attract comparable inflows, even with the adoption of better policies.« Mit einem rasanten

Zufluss von Direktinvestitionen nach Südosteuropa kann daher nicht gerechnet werden. Ein zusätzlicher negativer Anreiz ergibt sich auch aus der Logik der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel der EU: In den Ziel 1 Gebieten – das sind ausnahmslos alle Regionen entlang der neuen EU-Außengrenze von Slowenien und Ungarn – werden Investitionsvorhaben von Unternehmen bis zu 50% und mehr mit öffentlichen und EU-Geldern ko-finanziert. Die angrenzenden Gebiete in SOE erleiden hiermit noch einen weiteren Standortnachteil – die Gefahr einer Armutsfalle an der kalten Seite der EU-Außengrenze steigt damit rasant.

Die European Stability Initiative (ESI 2003) fordert daher die frühzeitige Umsetzung der EU-Regional- und Kohäsionspolitik auf den Westbalkan. Aufbauend auf den Erfahrungen in Irland, Spanien und Portugal sollte ein ähnliches Strukturpolitik-Instrument für Südosteuropa entwickelt werden. Dieses neue Instrument sollte mit einer beträchtlich erhöhten Finanzierung (Verdoppelung der CARDS Mittel) versehen werden – eine Investition, die schnell Erträge abwerfen könnte, wenn das jetzige »window of opportunity« (relative Stabilität) am Westbalkan genützt werden würde. »Wer darauf bestehe, dass der westbalkanische Raum vorgängig Kräfte zur Selbstregenerierung freisetze, werde lange, sehr lange warten müssen.« (Gligorov, 2003).

### **Eine wirtschaftliche Entwicklungsinitiative für Südosteuropa**

Die Länder am Westbalkan werden einmal, gemäß den Worten von Kommissar Patten, EU-Mitglieder sein. In den vorangegangenen Ausführungen wurde versucht zu zeigen, dass dieser Zeitpunkt mit der aktuellen Südosteuropastrategie der EU erst nach einer langen Reise durch die Zukunft erreicht werden wird. Eine rasche Stabilisierung und Assoziierung des »Westbalkans« wäre aber für Europa von großer Wichtigkeit. Kroatien scheint auch mit der neu gewählten Regierung bereits in Richtung EU-Beitritt unterwegs zu sein – der Lackmuestest wird die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Tribunal in Den Haag und die Flüchtlingsrückkehr der serbischen Minderheit sein. Die Situation nach den Wahlen in Serbien, das ungelöste Kosovoproblem, das wackelige Konstrukt des Staates »Serbien und Montenegro« und viele andere Probleme halten das politische Risiko auf einem hohem Niveau. Das Instabilitätspotential könnte jedoch durch eine neue wirtschaftliche Entwicklungsinitiative dezimiert werden. Wachstum, geringere Arbeitslosigkeit und positive Zukunftsaussichten würden die politische Agenda grundsätzlich verändern. Die Europäische Union hätte jetzt die Chance so ein positives Momentum zu initiieren, wenn entschiedene Schritte gesetzt werden würden:

- Die SAP-Strategie, welche die weitgehende Übernahme des Acquis Communautaire zum Credo hat, muss durch eine kurzfristige (drei- bis fünfjährige) wirtschaftliche Entwicklungsstrategie komplementär ergänzt werden. Die Vereinbarung von Wirtschaftspartnerschaften (Bestandteil des Thessaloniki-Pakets) könnten dazu ab 2004 der Ausgangspunkt sein. Auf den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) der jeweiligen Länder, die ja mittelfristige Entwicklungspläne sind, könnte bereits aufgebaut werden.
- Finanzmittel der Europäischen Union auf Höhe der Vorbeitrittshilfen für Rumänien und Bulgarien sollten für Südosteuropa bereitgestellt werden. Die Unterstützung von produktiven Investitionen der Unternehmen bzw. von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sollten die Schwerpunkte dieses neuen Programms



darstellen. Damit könnten die Prinzipien der EU-Kohäsionspolitik bereits vor dem Beitritt dieser Länder angewendet werden, um auf beiden Seiten der neuen EU-Außengrenze einen prosperierenden Wirtschaftsraum entstehen zu lassen.

- Die EU-Handelspolitik sollte von einer EU-exportorientierten zu einer EU-importorientierten Handelspolitik für Südosteuropa geändert werden. Die Abschaffung von EU-Exportsubventionen, wie beim Zucker, die Unterstützung für institutionelle Reformen (u. a. Zertifizierungsinstitute) und die aktive Beratung für potentielle Exporteure in Südosteuropa wären verschränkte Elemente dieser »neuen Art« von Außenhandelsinitiative.
- Die Internationalen Finanzinstitutionen (vor allem die EBRD und EIB) sollten gemeinsam mit den lokalen Banken zur Unterstützung von Unternehmensinvestitionen spezielle Finanzierungsinstrumente anbieten (z. B. Kreditgarantiefonds). Damit könnten inländische und ausländische Investoren verstärkt zu produktiven Investitionen in SOE animiert werden.
- Von Seiten der SOE Länder müsste verstärkt »good governance« gefordert werden. Die Bekämpfung von Schwarzwirtschaft und Korruption ist eine zentrale Aufgabe. Die Formalisierung der grauen Wirtschaft sollte durch entsprechend gestaltete Maßnahmen für Klein- und Mittelbetriebe sowie für den landwirtschaftlichen Sektor von den Regierungen mit Unterstützung der EU angegangen werden.

Die EU-Mitgliedschaft der Länder Südosteuropas darf nicht nur ein Gedankenexperiment bleiben. Die skizzierte wirtschaftliche Entwicklungsinitiative könnten zur frühzeitigeren Realisierung dieses zurzeit unmöglich erscheinenden Ziels beitragen. Funktionsfähige Regierungen in Südosteuropa, die keine kurzsichtigen nationalistischen Ideen bzw. »clan-orientierte« Politiken ins Zentrum ihrer Politik stellen, sind Vorbedingung, könnten aber auch parallel Ergebnis dieses Prozesses sein.

## Literatur

- Calic, Marie-Janine (2003) The EU and the Balkans: From Association to Membership?, SWP comments, Stiftung Wissenschaft und Politik, [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org), May 2003.
- CARDS (2003) Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, Financial Statistics, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/financial\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/financial_en.htm).
- EBRD (2003) Transition Report 2003 – Integration and regional cooperation, European Bank for Reconstruction and Development, London 2003.
- ESI (2003) European Stability Initiative: The Road to Thessaloniki – Cohesion and the Western Balkan, [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org), Berlin 12. 3. 2003.
- Europäische Kommission (2003) Report from the Commission, The Stabilisation and Association Process for South East Europe, Second Annual Report, 26. 3. 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/rep2/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/index.htm).
- Europäische Kommission (2004) Customs: Commission alerts operators to possible risks when importing products from Serbia and Montenegro, 20. 1. 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/news/2004/ip04\\_68.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/2004/ip04_68.htm).
- European Union (2003a) EU Western Balkan Summit Declaration, Thessaloniki June 21, 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sum\\_06\\_03/decl.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum_06_03/decl.htm)
- European Union (2003b) The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/gacthess.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/gacthess.htm), Annex A zu European Union 2003a.
- Gligorov Vladimir, Holzner Mario, Landesmann Michael (2003) Prospects for Further (South-) Eastern EU Enlargement: from Divergence to Convergence?, WIIW Research Reports, No. 296, June 2003.

- Gligorov, Vladimir (2003) Neue Zürcher Zeitung vom 22. 12. 2003: Der Balkan braucht Entwicklungsperspektiven, Seite 13.
- International Herald Tribune, May 22, 2003, »The EU and Southeastern Europe need each other«
- Patten, Chris (2003) Thessaloniki Summit – 21 June 2003, Europäische Kommission: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see) (EU/Western Balkans Summits: Thessaloniki Summit)
- SIPPO (2003) Swiss Import Promotion Programme, [www.sippo.ch](http://www.sippo.ch), 2003.

### **Anmerkungen**

- 1 FYROM = Former Yugoslav Republic of Macedonia
- 2 Der Kosovo wird in dieser Analyse ausgeklammert.
- 3 Auf internationalen Druck hinaus scheint jetzt zumindest die veterinäre Prüfanstalt ihre Arbeit mit Beginn 2004 aufgenommen zu haben.