

Altmann, Franz-Lothar

Research Report

Der Westliche Balkan als künftiger Wirtschaftspartner

SWP-Studie, No. S 19/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Altmann, Franz-Lothar (2003) : Der Westliche Balkan als künftiger Wirtschaftspartner, SWP-Studie, No. S 19/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252469>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Franz-Lothar Altmann

Der Westliche Balkan als künftiger Wirtschaftspartner

S 19
Mai 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

**Südosteuropa – traditioneller Handelspartner
Deutschlands 7**

**Die Länder des Westlichen Balkans als
Handelspartner und Investitionsstandort 9**

Allgemeine Wirtschaftsentwicklung 9

Entwicklung des Außenhandels 10

Regionale Ausrichtung des Außenhandels 11

Gründe für die Außenhandelsschwäche 12

Auslandsinvestitionen 12

Die Deutsche Wirtschaft im Westlichen Balkan 14

Der Westliche Balkan – ein Zukunftsmarkt? 16

Handelsliberalisierung 17

Der »Investment Compact« 18

Handelsregime als Bremsfaktoren? 18

Ungünstige Rahmenbedingungen 20

Niedriger Entwicklungsstand 20

Verschleppte Wirtschaftsreformen 21

*Problembereich öffentliche Verwaltung, bürokratische
Hindernisse* 21

Schlußfolgerungen und Ausblick 23

Abkürzungen 26

Der Westliche Balkan als künftiger Wirtschaftspartner

Für die deutsche Wirtschaft stellt die Region Südosteuropa traditionell eine wichtige Partnerregion dar. Nicht nur zwischen den beiden Weltkriegen, sondern auch während der sozialistischen Periode deckten sich deutsche Wirtschaftsinteressen mit den Bedürfnissen der Länder der Region deutlich stärker als bei anderen westeuropäischen Ländern. Nach dem Zerfall des östlichen Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe und dem gleichzeitigen Zerfall Jugoslawiens mit den gewalttätigen Auseinandersetzungen und den dadurch bedingten Zerstörungen, Vertreibungen und wirtschaftlichen Zusammenbrüchen verharren jedoch insbesondere die Länder des Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien bzw. die Union Serbien und Montenegro, Kroatien und Makedonien) seit Mitte der 90er Jahre in wirtschaftlicher Agonie auf tiefstem Entwicklungsstand. Verschärft wird die Lage in der Region noch durch die extreme Außenhandelschwäche – keines der fünf Länder kann einen ausgeglichenen Warenhandel vorweisen, im Durchschnitt können gerade 50 Prozent der Importe mit eigenen Exporten bezahlt werden.

Es ist offensichtlich, daß die Länder des Westlichen Balkans aus eigener Kraft eine schnelle wirtschaftliche Erholung nicht in Gang setzen können. Sie sind auf Unterstützung, insbesondere auf Kapitalzufluß aus dem Ausland, angewiesen. Ohne Auslandsinvestitionen ist die dringend erforderliche Umstrukturierung und Modernisierung der zurückgebliebenen bzw. kriegsgeschädigten Volkswirtschaften nicht möglich. Auffällig ist aber die deutliche Zurückhaltung potentieller Investoren aus dem Westen.

Andererseits wird immer wieder davon gesprochen, daß Südosteuropa, insbesondere die Länder des Westlichen Balkans, durchaus ein Zukunftsmarkt sein können, sofern zum einen die Länder selbst die ihre Wirtschaftsentwicklung behindernden Faktoren erkennen und beseitigen, zum anderen verstärkte Hilfestellung von außen erfolgt, die über den bisherigen Rahmen hinausgeht und sich nicht auf Verbesserung der Infrastruktur und den Aufbau durchaus wichtiger demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen beschränkt.

Zu dem Bereich der Selbstvorbereitung und -hilfe zählen verstärkte Transparenz und Vereinfachung der

unterschiedlichen Handelsregime sowie der Abbau nichttarifärer Hindernisse als Vorbedingung für die Schaffung eines größeren Kooperationsraumes oder sogar gemeinsamen Marktes. Fragmentierte, kleine, eng abgegrenzte Teilmärkte sind weder für Investoren aus dem Ausland noch für den normalen Warenverkehr attraktive Partner. Des weiteren muß man sich in der Region bewußt sein, daß allgemeine Rechtssicherheit und möglichst rascher Abbau der Korruption sowie Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Bereitschaft möglicher Investoren nachhaltig bessern helfen. Rechtliche Titel, bei Gericht erworben, müssen durchsetzbar sein, und umständliche Instanzenwege, vor allem im Bereich der öffentlichen Verwaltung, müssen abgebaut werden.

Für die an der Stabilisierung und schnellen Erholung der Region interessierten Länder Westeuropas stellt sich die Frage, wie ihre weitere Hilfestellung vor allem angesichts des in naher Zukunft auslaufenden Programms des Stabilitätspaktes für Südosteuropa aussehen könnte. Eine gemeinsame Bestandsaufnahme der wichtigsten Problembereiche vonseiten der Zielländer und der interessierten Partnerländer des Westens sollte es ermöglichen, sowohl makroökonomische als auch insbesondere mikroökonomische, das heißt branchen- und zweigrelevante Vorschläge sowie eine Abstimmung zwischen den Ländern zu erarbeiten. Die Erfahrung westlicher Fachleute im Bereich regionaler Kooperation, aber auch beispielsweise die Erfahrungen der deutschen Treuhandanstalt bei der Privatisierung und Umstrukturierung der Industrie der ehemaligen DDR könnten hier nutzbringend eingebracht werden. Für den Aufbau einer leistungsfähigen regionalen klein- und mittelständischen Wirtschaft wäre des weiteren an spezielle Förder- und Ausbildungsprogramme zu denken, die über Länderpartnerschaften verwirklicht werden.

Ein wichtiger Untersuchungsbereich könnte der Außenhandel sein, der durch seine Unausgewogenheit (extreme Importüberschüsse) wichtige Strukturhinweise bieten kann. Augenfällig ist bereits auf den ersten Blick der Bereich Verarbeitung landwirtschaftlicher Grundstoffe, in dem eine selbsttragende lokale Lebensmittelverarbeitung und bessere Versorgung eines integrierten Marktes Westlicher Balkan relativ rasch zu einem Abbau der ländlichen Arbeitslosigkeit und zur Rückführung der hohen Devisenverschuldung führen könnten. Gerade letztere stellt angesichts der derzeitigen Entwicklung eine zunehmende Gefahr für die bereits hochverschuldeten Länder der Region dar. Tradition besteht ferner in der Lohnveredelung

sowie in einigen Bereichen der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung.

Deutschland kann aufgrund seiner in allen Ländern der Region sehr hoch eingeschätzten Südosteuropa-Tradition, sowohl was die Wirtschaftsbeziehungen als auch was die kulturellen und politischen Bindungen angeht, eine zentrale Rolle in allen hier angesprochenen Unterstützungs- und Kooperationsbereichen spielen. Die Länder der Region fordern geradezu ein überdurchschnittliches Engagement Deutschlands. Es sollte nicht nur in finanziellen Verpflichtungen bestehen, sondern vor allem in der Vermittlung und Zurverfügungstellung von Experten, die einen Erfahrungstransfer ermöglichen. In einem weiteren Schritt könnte sogar daran gedacht werden, aus bestimmten, demnächst auslaufenden Twinning-Programmen mit den bereits erfolgreichen neuen Beitrittsländern gemischte Expertenteams unter Einbeziehung von Fachleuten aus der Beitrittsregion zu bilden.

Langfristig kann Südosteuropa durchaus als perspektivische Entwicklungsregion mit hohem Aufholpotential, vor allem im Vergleich zu seinem bereits Ende der achtziger Jahre erreichten Entwicklungsstand, gesehen werden. Voraussetzung ist die Beseitigung derzeitiger Entwicklungsbarrieren: Der Westliche Balkan (Ex-Jugoslawien ohne Slowenien, aber mit Albanien) hat 24,7 Millionen Einwohner mit zurückgestauten Konsumbedürfnissen und relativ gut entwickeltem Bildungsstand. Zählt man noch Bulgarien und Rumänien zur erweiterten Südost-Region hinzu, ergibt dies immerhin insgesamt knapp 56 Millionen Konsumenten. Die verspätete, zurückgestaute Modernisierung der veralteten Industrie benötigt für den Aufholprozeß dringend Investitionsgüter, die vor allem die deutsche Maschinenbauindustrie zu liefern imstande ist. Das Beispiel Mittelosteuropa belegt dies. Hinzu kommt die Brückenfunktion der Region in Richtung Türkei und Nahost in vielfältiger Hinsicht: verkehrs- und infrastrukturtechnisch, aber auch in bezug auf mögliche Investitionskooperationen zwischen deutschen und türkischen Unternehmen auf dem Balkan.

Südosteuropa – traditioneller Handelspartner Deutschlands

Nach dem Zerfall der beiden Großreiche auf dem Balkan, der Habsburger Doppelmonarchie und des Osmanischen Reichs, mußten die jungen Staaten in Südosteuropa sowohl außenpolitisch als auch insbesondere für ihre Volkswirtschaften neue Anbindungen suchen. Die schwachen Volkswirtschaften, die vorwiegend Rohstoffe und landwirtschaftliche Erzeugnisse liefern konnten, waren aufgrund der substitutiven Wirtschaftsstrukturen nicht imstande, einen eigenen größeren südosteuropäischen Markt aufzubauen, die Erinnerung an die beiden Balkankriege der Jahre 1912/13 behinderte zudem kooperatives, nachbarschaftliches Denken. Der kranke Mann am Bosphorus, die Türkei, schied nicht nur als früherer, ungeliebter Hegemon, sondern auch wegen der eigenen ökonomischen Rückständigkeit als Partner aus. Dasselbe traf für die gerade erst im Entstehen begriffene Sowjetunion zu. Somit blieb als einziger Orientierungsanker Mitteleuropa, wo jedoch nicht mehr Wien, sondern das neu erstarkende Deutsche Reich zunehmend an wirtschaftlicher Attraktivität gewann. Nach der großen Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger/Anfang der dreißiger Jahre erfolgte dementsprechend auch eine immer stärkere Anbindung an Berlin. 1940 erreichten die Anteile der Importe bzw. Exporte von bzw. nach dem Deutschen Reich an den Gesamtimporten bzw. -exporten teilweise erstaunliche Dimensionen: Bulgarien bezog 70 Prozent seiner Einfuhren aus dem Deutschen Reich und wickelte 60 Prozent seiner Exporte mit diesem ab; für Griechenland betragen die entsprechenden Zahlen 23 bzw. 38 Prozent; für Jugoslawien 53 bzw. 36 Prozent; für Rumänien 51 und 44 Prozent; für Ungarn 53 bzw. 49 Prozent. Umgekehrt wickelte 1940 das Deutsche Reich seinerseits fast ein Viertel seines Außenhandels mit Südosteuropa ab, da es Südosteuropa als wichtigsten Rohstofflieferanten in seine strategischen Überlegungen einband.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Errichtung der kommunistischen Volksdemokratien in Südosteuropa wurde zwar die Sowjetunion wichtigster Handelspartner dieser Länder, doch arbeiteten sich die Bundesrepublik Deutschland sehr bald noch in sozialistischer Zeit zum stärksten westlichen und die DDR bei fast allen südosteuropäischen Ländern

zum zweitstärksten östlichen Außenhandelspartner vor.

In beiden Perioden, sowohl nach dem Ersten Weltkrieg als auch nach dem Zweiten, waren zwei Faktoren für die relativ starke Position Deutschlands in Südosteuropa maßgebend. Zum einen sicherlich die traditionelle Westorientierung der südosteuropäischen Region, die sich aus den wirtschaftlichen Möglichkeiten Mitteleuropas sowie vor allem auch wegen der starken kulturellen Ausrichtung in Richtung Wien und Deutschland ergab. Ein Großteil der Eliten dieser Länder erhielt seine universitäre Ausbildung in Österreich oder Deutschland. Deutsche Schulen galten in der Region von Anfang an als Eliteschulen und bedingten damit eine Vororientierung. Zum zweiten war aber sicherlich von Bedeutung, daß in Südosteuropa wie auch in Mitteleuropa die neuen Nationalstaaten sehr schnell vom Disengagement der anderen westeuropäischen Länder enttäuscht waren. Nicht zu unterschätzen sind zudem auch die Erfahrungen, die deutsche Unternehmen, Einzelkaufleute und Techniker über die Jahrzehnte hinweg in der Region gesammelt und gepflegt hatten.

Nach der großen Wende der Jahre 1989/90 und dem Zusammenbruch des sozialistischen Weltwirtschaftssystems, dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, engl. COMECON), eröffneten sich der deutschen Wirtschaft völlig neue Möglichkeiten in ihrer unmittelbaren östlichen und südöstlichen Nachbarschaft. Die Voraussetzungen für die internationale Arbeitsteilung hatten sich grundlegend gewandelt, als neue Aufgabe stellte sich nicht nur die Integration der ost- und südosteuropäischen Länder in die Weltwirtschaft, sondern auch die Überprüfung der traditionellen Produktionsstandorte im Westen. Der zunehmend gefährdete Industriestandort Deutschland erhielt die Chance, seine Position im weltweiten Wettbewerb gegenüber den anderen Industrieländern durch Produktionsauslagerung und anderes Engagement in seiner direkten Nachbarschaft zu verbessern. Im Vergleich zu den bisherigen Verlagerungsstandorten für Direktinvestitionen oder Lohnveredelung in Südostasien, dem bis Ende der achtziger Jahre bevorzugten Zielgebiet, boten und bieten Mittelost- und Südosteuropa ein großes Potential gut ausgebildeter Arbeits-

kräfte mit geringen Lohnansprüchen in Volkswirtschaften, die zum Teil in ihrer sozialistischen Zeit durchaus beachtliche Industrialisierungsfortschritte erzielt hatten.

Südosteuropa, insbesondere Jugoslawien, hätte in dieser Situation eine vorrangige Stellung einnehmen können. Die 1990 noch bestehende jugoslawische Föderation hatte zu diesem Zeitpunkt das bei weitem vorteilhafteste Kooperationsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft. Die Hälfte des gesamten Veredelungsverkehrs der Bundesrepublik Deutschland mit allen Ländern im östlichen und südöstlichen Europa wurde damals mit Jugoslawien abgewickelt. Die in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 einsetzenden kriegerischen Auseinandersetzungen im zentralen Balkan haben einer vielversprechenden Entwicklung einen jähen Schlußpunkt gesetzt.

Die Länder des Westlichen Balkans als Handelspartner und Investitionsstandort

Allgemeine Wirtschaftsentwicklung

Die Wirtschaftsentwicklung in den Ländern des Westlichen Balkans (Albanien und ehemalige Teilrepubliken des sozialistischen Jugoslawien ohne Slowenien¹) ist deutlich hinter derjenigen der meisten Transformationsländer zurückgeblieben. Viele Beobachter vergleichen sie mit Ländern der früheren Sowjetunion, in denen ebenfalls längere Perioden von Bürgerkriegen oder internationalen Konflikten zu beobachten waren, wie Armenien, Aserbaidschan, Georgien oder Tadschikistan. Im Jahr 2001 hatte von den fünf Ländern des Westlichen Balkans lediglich Albanien mit der Kennziffer »Reales Bruttosozialprodukt« einen Stand erreicht, der über dem (allerdings ziemlich niedrigen) Niveau des Jahres 1989 lag. Dies war auf das kräftige Wachstum in den vier vorangegangenen Jahren mit jeweils über sieben Prozent zurückzuführen. Kroatien, das zu Beginn der neunziger Jahre in einen Krieg mit der jugoslawischen Volksarmee verwickelt war, hatte zunächst kräftige Wachstumseinbußen zu verkraften, ehe es nach Beendigung des Krieges in den Jahren 1994 bis 1997 wieder Wachstum erzielen konnte, das allerdings in den folgenden Jahren deutlich nachließ. Erst im Jahr 2001 hatte es 85 Prozent seiner Vorkriegswirtschaftskraft erreicht. Auch Makedonien hatte zunächst in den ersten Jahren seiner Unabhängigkeit (1992–1995) kräftige Einbußen in der Wirtschaftstätigkeit hinzunehmen, konnte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre jedoch positive Wachstumsraten zwischen vier und fünf Prozent jährlich erzielen. Das reichte allerdings nur für eine Wirtschaftsleistung aus, die sich im Jahr 2001 auf 77 Prozent des Niveaus von 1989 bewegte. Die Bundesrepublik Jugoslawien schließlich stellt bei diesem Zehnjahres-Vergleich eindeutig das Schlußlicht dar, neben Bosnien-Herzegowina, für das offizielle Daten nur schwer zu bekommen sind. Es konnte im Jahr 2001

1 Slowenien wird hier nicht mit einbezogen, weil es sich mit Erlangung seiner Souveränität erfolgreich von den konfliktüberladenen Ereignissen in der Region abgekoppelt hat. Seine politische und insbesondere seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung unterschied sich auch deutlich von der in den übrigen ehemals jugoslawischen Teilrepubliken. Am 1. Mai 2004 wird Slowenien Mitglied der EU.

gerade die Hälfte dessen erwirtschaften, was 1989 erreicht wurde.²

Bosnien-Herzegowina – in vielen Bereichen ohne verlässliche Zahlenangaben für den Teil Republika Srpska – wird in Schätzungen der EBRD oder der UN Economic Commission for Europe (ECE) bei einem derartigen Vergleich der Jahre 1989 und 2000 meist noch schlechter eingestuft als die BR Jugoslawien.³ Laut offiziellen Statistiken lag im übrigen die Provinz Kosovo im Jahre 2001 mit 941 US-Dollar BSP-pro-Kopf⁴ noch hinter der BR Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina, doch dürfte hier die Dunkelziffer für die statistisch offiziell nicht erfaßte Wirtschaftstätigkeit noch erheblich höher sein als für die Nachbarländer.

Tabelle 1
Wirtschaftliches Wachstum in Südosteuropa 1989–2001

Land	Geschätztes reales BSP 2001, 1989 = 100
Albanien	116
Bulgarien	80
Kroatien	85
Rumänien	84
Bosnien-Herzegowina	k.A.
BR Jugoslawien	50
EJR Makedonien	77
Slowenien	121

Quelle: EBRD, Transition Report 2002, London 2002, S. 58.

Grundsätzlich kann man aber feststellen, daß sich mit unterschiedlichem zeitlichem Beginn nunmehr alle

2 European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 2002, London 2002, S. 58; UN Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, Genf 2002, No. 1, S. 11.

3 Im EBRD Transition Report 2002, erschienen im November 2002, wird für BiH ein Pro-Kopf-BSP von 1056 US-Dollar für das Jahr 2001 geschätzt, für die BR Jugoslawien 12 676. Albanien wird hier auf 1330 geschätzt, während die EU-Kommission in ihrem ebenfalls im Dezember 2002 erschienenen Bericht über den Westlichen Balkan folgende Angaben liefert: BiH 1175 US-Dollar, BRJ 1412 und Albanien 1350; EU Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The Western Balkans in Transition, Brüssel 2002, S. 2.

4 Ebd.

Länder der Region mit Ausnahme Makedoniens auf stabilen Wachstumspfadern befinden, wobei Makedonien insgesamt das einzige Transformationsland ist, dessen Wirtschaft im Jahr 2001 (Kriegsjahr!) einen Rückgang des Bruttosozialprodukts (-4,6 Prozent) nach drei guten Wachstumswachstumsjahren aufwies. Für das Jahr 2002 wird jedoch auch für dieses Land wieder ein leicht positives Wirtschaftswachstum vorausgesagt. Nimmt man die drei EU-Kandidatenländer Slowenien, Rumänien und Bulgarien hinzu, so stellt sich hiermit die Region Südosteuropa gerade im Vergleich zu anderen Regionen in der Weltwirtschaft als zunehmend erfreulich stabile Wachstumsregion dar,⁵ in der die Anfangsprobleme der Transformation und vor allem die Kriegsauswirkungen weitgehend überwunden scheinen und nunmehr damit begonnen wird, sich mit strukturellen und Entwicklungsproblemen sowie den Anforderungen der zunehmenden Integration in die Weltwirtschaft zu befassen. Es versteht sich allerdings von selbst, daß bei einer derart weitgefaßten regionalen Zuordnung zu dem Begriff Südosteuropa Slowenien außen vor gelassen werden muß, da dieses Land mittlerweile den Sprung zurück nach Mitteleuropa in jeder politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Beziehung geschafft hat, während dies für die übrigen Länder erst in deutlich abgestufter Form erwartet werden kann.

Entwicklung des Außenhandels

Die Außenhandelsentwicklung der fünf Länder des Westlichen Balkans zeigt für die Periode 1992 bis 2000 ein durchschnittliches Wachstum der Exporte von lediglich 0,3 Prozent pro Jahr, bei den Importen hingegen eine Zunahme von 6,8 Prozent. Es lassen sich aber deutliche Länderunterschiede feststellen. So verzeichnete Albanien für den gesamten Zeitraum eine jährliche Wachstumsrate der Exporte von 17,6 Prozent und der Importe von 8,9 Prozent. Trotzdem deckten auch noch im Jahr 2001 die albanischen Exporte nicht einmal ein Viertel der Importausgaben. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Bosnien-Herzegowina, das bei extremen Exportrückgängen in der ersten Hälfte der neunziger und

⁵ Der von der EU-Kommission im Januar 2003 veröffentlichte Bericht »The Western Balkans in Transition« unterstreicht, daß diese Region trotz des Negativwachstums Makedoniens in den Jahren 2001 und 2002 im Schnitt mit 4,0 und voraussichtlich 3,8 Prozent Wachstum weltwirtschaftlich gesehen überdurchschnittlich rasch gewachsen ist; http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2003/ocp1en.pdf.

einem relativ starken schnellen Anstieg derselben in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts zwar für den gesamten Zeitraum 1992 bis 2000 eine jährliche Exportwachstumsrate von 10,1 Prozent vorweisen kann, gleichzeitig aber eine jährliche Importzunahme von 26,7 Prozent verzeichnen muß. Auch hier deckten im Jahr 2001 die Exporte knapp ein Drittel der Importe. Selbst Kroatien, das im Jahr 2001 immerhin bereits Exporte im Wert von 4,66 Milliarden US-Dollar vorweisen konnte und damit das Niveau von 1992 im zweiten Jahr in Folge leicht übertraf, mußte andererseits für Importe 9 Milliarden US-Dollar aufwenden.

Tabelle 2
Exporte und Importe der Länder des Westlichen Balkans, 2001

<i>Land</i>	<i>Exporte</i> <i>in Mio. US-\$</i>	<i>Importe</i> <i>in Mio. US-\$</i>
Albanien	0,305	1,317
Kroatien	4,659	9,044
BR Jugoslawien	1,903	4,837
Bosnien-Herz.	0,799	2,340
Makedonien	1,155	1,688

Quelle: UN-ECE, Economic Survey of Europe, 2002, No. 2, S. 171–172.

Grundsätzlich gleichen sich die Bilder für alle fünf Länder jedoch insofern, als keines einen ausgeglichenen Warenhandel vorweisen kann. Die Region kann insgesamt im Durchschnitt lediglich 50 Prozent ihrer Importe mit eigenen Exporten bezahlen. Allerdings muß zu diesen Zahlenangaben, wie im übrigen zu allen Statistiken aus Südosteuropa, vermerkt werden, daß vieles an Wirtschaftsaktivität und vor allem auch im grenzüberschreitenden Verkehr von den offiziellen Statistiken überhaupt nicht erfaßt wird. Eine Vielzahl von Erklärungen ist hier angebracht: Die kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, die über Restjugoslawien verhängten Sanktionen, das griechische Embargo gegenüber dem neuen unabhängigen Makedonien, die grundsätzlich sehr schwach ausgeprägten Zollverwaltungen in allen Ländern Südosteuropas und allgemeine Probleme bei den Institutionen im Transformationsprozeß – all dies trug und trägt weiterhin dazu bei, daß sowohl graue Wirtschaftsbereiche, das heißt offiziell nicht erfaßte, als auch bewußt kriminelle Wirtschaftstätigkeit, wie Schmuggel, Drogen- und Menschenhandel, in allgemeinen Wirtschaftsstatistiken und Zahlenangaben über den Außen-

handel nicht erscheinen. Im Bereich Außenhandel trifft dies in großem Ausmaß während der Zeit der Sanktionen auf den Warenverkehr zwischen dem östlichen Teil Bosnien-Herzegowinas, der Republika Srpska und der BR Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sowie zwischen letzterer und Makedonien zu. Jugoslawien blieb nichts anderes übrig, als auf illegalem Wege die Sanktionen zu umgehen, wollte es seine Wirtschaft vor dem totalen Zusammenbruch bewahren.

Auffällig ist, daß in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre der Dienstleistungsverkehr, das sind in erster Linie Tourismus und Transportwesen, in allen Ländern des Westlichen Balkans schneller zugenommen hat als der Warenverkehr. Dies trifft vor allem für Albanien zu, das jährliche Wachstumsraten für Dienstleistungsexporte von 28 Prozent und für Dienstleistungsimporte immer noch von 11,6 Prozent erreichte.

Regionale Ausrichtung des Außenhandels

Betrachtet man die regionale Ausrichtung des Außenhandels der fünf Westlichen Balkanländer, so ist ähnlich wie bei den mittelosteuropäischen Ländern die Europäische Union mit Abstand der größte Abnehmer und zugleich wichtigste Lieferant. Allerdings hat die Bedeutung der EU als Handelspartner in den fünf Ländern nicht so deutlich zugenommen wie bei den übrigen Transformationsökonomien in Mitteleuropa. Kroatien weist sogar einen leichten Rückgang des Anteils der EU sowohl an seinen Exporten als auch seinen Importen auf (von 59 auf 55 bzw. 56 Prozent).

Die Stellung der EU und insbesondere der Bundesrepublik Deutschland im Außenhandel der fünf Länder

verdeutlicht Tabelle 3, die Angaben aus dem Jahr 2001 enthält. Bemerkenswert ist hier zum einen, daß das Land mit dem absolut geringsten Außenhandelsumsatz, Albanien, fast ausschließlich in die EU exportiert, wobei die Gesamthöhe der Exporte ganze 276 Millionen US-Dollar im Jahr 2001 umfaßte. Hier sind Italien und Griechenland deutlich stärker im Geschäft als Deutschland, das lediglich nur gut ein Zwanzigstel des albanischen Außenhandelsumsatzes ausfüllt. Überhaupt ist die Stellung Deutschlands im Außenhandel des Westlichen Balkans verhältnismäßig schwach ausgeprägt, vergleicht man die Angaben mit denen Mitteleuropas, wo Deutschland durchweg gut die Hälfte des EU-Anteils am Außenhandelsumsatz der betreffenden Länder vorweisen kann. Das macht einen jeweiligen Anteil von einem Viertel bis zu einem Drittel am gesamten Außenhandelsumsatz der Länder Mitteleuropas aus. Dieses Ergebnis muß gerade angesichts der übermächtigen Position Deutschlands während der Zwischenkriegszeit und auch während der sozialistischen Nachkriegszeit in Südosteuropa überraschen. Zum zweiten fällt der extrem hohe Anteil der EU am Außenhandel der Bundesrepublik Jugoslawien im Jahr 2001 auf. Er ist allerdings darauf zurückzuführen, daß fast der gesamte Zuwachs des Handels im Jahre 2002 nach dem Fall des Milošević-Regimes und der Aufhebung der Sanktionen auf EU-Länder entfiel und die Verdoppelung des Anteils dieser Region bewirkte. Auch hat sich der Anteil Deutschlands bei der Verdoppelung des EU-Anteils nicht merklich erhöht, sondern ist vielmehr konstant bei rund 12 Prozent geblieben, was wiederum den Erwartungen nicht entspricht.

Tabelle 3

Anteile der EU bzw. der BR Deutschland am Außenhandel der Länder des Westlichen Balkans, 2001

	Anteil der EX nach		Anteil der IM aus		EX nach D	IM aus D	Saldo im Handel mit BR Deutschland in Mio. €
	EU an den Gesamtexporten in %	D	EU an Gesamtimporten in %	D			
Albanien	91,0	5,5	75,0	5,8	20	71	-51
Bosnien-Herzegowina	65,4 ^a	13,8	43,8 ^a	10,4	140	408	-268
BR Jugoslawien	81,4 ^b	12,1	83,3 ^b	12,2	305	663	-358
Kroatien	54,7	14,8	56,0	16,9	678	1549	-871
Makedonien	48,7	20,6	42,4	12,6	279	251	+ 28

^a 2000 ^b Im Jahr 2000 betrug der EU-Anteil an den jugoslawischen Exporten 38,2 Prozent, an den Importen 40,7 Prozent.

Quelle: Zusammengestellt aus Angaben in: Hermann Clement u.a., Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München, Juli 2002 (Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 242).

Gründe für die Außenhandelsschwäche

Bei der Übersichtsbetrachtung des Außenhandels der Länder des Westlichen Balkans müssen mehrere Aspekte beachtet werden. Zum einen bewegt sich die Wirtschaftskraft der Region trotz deutlicher Erholung in den letzten Jahren immer noch auf sehr niedrigem Niveau. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf betrug im Jahr 2001 in Albanien 1225 US-Dollar, in Bosnien-Herzegowina 1200, in der BR Jugoslawien 980, in Kroatien 4604 und in Makedonien 1714. Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zum EU-Durchschnitt, der im Jahr 2001 bei rund 22 500 US-Dollar pro Kopf lag, dann ist der Entwicklungsrückstand der Region mehr als erschreckend. Allerdings erreicht auch hier in einigen Ländern die statistisch nicht erfaßte Tätigkeit in der grauen und illegalen Wirtschaft fast noch einmal denselben Umfang wie die in der ersten Wirtschaft offiziell registrierte. Das trifft zum Beispiel in besonderem Maße für die BR Jugoslawien zu. Trotzdem: Die Wirtschaftskraft der Region ist sehr schwach ausgeprägt, was sich auf Import- und Exportintensität auswirken muß. Die stärkste Außenhandelsintensität findet man noch bei Makedonien, wo im Jahr 2001 33,2 Prozent des BIP für den Export bereitgestellt wurden, am schwächsten ist der Exportanteil am BIP in Albanien mit ganzen 6,6 Prozent. Die übrigen Länder weisen Werte von 18,2 Prozent (BR Jugoslawien), 20,7 Prozent (BIH) und 23 Prozent (Kroatien) auf. Der Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern verdeutlicht den Rückstand: Ungarn und auch Tschechien wiesen im Jahr 2001 Anteile der Exporte am jeweiligen BIP von 59 Prozent aus, die Slowakei erreichte sogar einen Wert von 63 Prozent.

Betrachtet man schließlich die warenmäßige Zusammensetzung der Exporte und Importe der fünf Länder, so fällt zum einen auf, daß mit Ausnahme Albaniens bei allen vorwiegend Waren der SITC-Gruppen 5 bis 7, das sind Chemikalien und andere Fertigwaren, insbesondere Maschinen und Transportausrüstungen, über die Hälfte der Exporte einnehmen. In Albanien konzentrieren sich die Fertigwarenxporte auf Textilien und Schuhwaren. In allen Westbalkanländern spielen die Exporte landwirtschaftlicher Erzeugnisse nur eine geringe Rolle, alle hier betrachteten Länder sind in diesem Bereich Nettoimporteure. Die Zusammensetzung der Waren nach Produktgruppen hat sich in den letzten zehn Jahren mit Ausnahme wiederum Albaniens kaum geändert. Im Falle Jugoslawiens ist der Anteil der Fertigwaren zugunsten eines Zuwachses des Anteils

von Rohmaterialien und Gütern mit geringem Verarbeitungsinhalt zurückgegangen; das Umgekehrte passierte in Albanien, wo vor allem Textilverarbeitung und Export dieser Waren zugenommen haben. Die geringen Veränderungen in der Region sind darauf zurückzuführen, daß wenig tiefgreifende Strukturveränderungen in den Volkswirtschaften (mit Ausnahme Albaniens) erfolgten, lediglich Jugoslawien wies Ansätze zu einer Reindustrialisierung auf. Die Konfliktauswirkungen zeigen sich in verspäteten Reformen, unzureichender Privatisierung und Modernisierung, und dies spiegelt sich in den Exporten wider.

Auslandsinvestitionen

Da die Länder der Region aus eigener Kraft eine schnelle wirtschaftliche Erholung nicht bewerkstelligen können, sind sie auf Unterstützung, insbesondere Kapitalzufluß aus dem Ausland angewiesen. Die Mittel aus dem Stabilitätspakt sind jedoch zu 80 Prozent für Infrastrukturaufgaben und der Rest für Unterstützungsprojekte in den Bereichen Institutionenaufbau, innere Sicherheit, Entwicklung der Demokratie und ähnliches mehr vorgesehen. Für den eigentlichen Wirtschaftsbereich jedoch werden zur Umstrukturierung und Modernisierung der zurückgebliebenen (Albanien, Makedonien) bzw. kriegsgeschädigten Volkswirtschaften (Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien) dringend Auslandsinvestitionen benötigt.

Der letzte UNCTAD-Jahresbericht über Auslandsinvestitionen⁶ stellt zwar fest, daß ausländische Direktinvestitionen (ADIs) in Südosteuropa entgegen dem weltweiten Trend (2001 Rückgang um 51 Prozent) kräftig zugenommen haben, daß sich diese Zunahme jedoch auf Rumänien und Bulgarien sowie in den Jahren 2000/01 auch auf Kroatien beschränkte. Gut 80 Prozent der gesamten Zuflüsse an ausländischem Investitionskapital für Kroatien kamen aus Ländern der Europäischen Union. Deutsche Unternehmen investierten allein in den letzten drei Jahren gut 1,6 Milliarden US-Dollar in Kroatien und nehmen damit vor Österreich die erste Stelle unter den Investoren ein. Sektoral konzentrierten sich die Kapitalzuflüsse auf den Bereich Dienstleistungen. Von den 1,44 Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 entfielen 491 Millionen auf Transport und Kommunikation

6 UNCTAD, World Investment Report 2002, Genf, September 2002.

und 413 Millionen auf den Bankensektor.⁷ Welche Bedeutung Kapitalzufluß aus dem Ausland für den Zuwachs des Bruttoanlagekapitals in den Volkswirtschaften trotz deren in absoluten Zahlen nicht gerade überwältigendem Umfang hat, zeigen Angaben für die Jahre 1998 bis 2000. Hier hat die UNCTAD für Kroatien errechnet, daß der Fremdkapitalanteil an der Bildung des inländischen Kapitalstocks mit 28 Prozent beteiligt war, auch für Makedonien ergab sich noch ein Anteil von 20 Prozent. Für Bulgarien wurde vergleichsweise sogar eine Anteilsziffer von 42 Prozent gemeldet.⁸

Tabelle 4 zeigt den vergleichsweise niedrigen Stand der Auslandsinvestitionen in den Ländern des Westlichen Balkans, mit Ausnahme Kroatiens. Der ebenfalls auffällige Zuwachs in Makedonien im Jahr 2001 beruht auf der Öffnung des Telekommunikationsmarktes, die einen einmaligen Zuwachs von 400 Millionen US-Dollar bewirkt hatte. Daß übrigens Slowenien sich in dieser Aufstellung fast auf gleichem Niveau wie Bulgarien befindet, darf nicht erstaunen: Slowenien hat bis zum Jahr 2001 eine sehr restriktive Politik gegenüber Auslandsinvestitionen durchgehalten. Die im letzten Jahr erfolgten Gesetzesänderungen lassen nach Schätzung der UN-Wirtschaftskommission für Europa einen Zuwachs von gut 500 Millionen US-Dollar für die Jahre 2002/03 erwarten.

Kroatien ist auch unter den fünf Ländern das einzige, das bisher in die »Credit Ratings« der großen Agenturen, Fitch, Standard and Poor's und Moody's, aufgenommen wurde. In der letzten Einschätzung von Standard and Poor's befindet es sich mit der Bewertung BBB- auf einer Stufe mit der Slowakischen Republik oder Litauen, jedoch hinter Polen (BBB+) und erst recht hinter Ungarn und der Tschechischen Republik, die beide A- vorweisen können. Immerhin steht Kroatien jedoch besser da als Bulgarien (BB-), Rumänien (B+), Rußland (BB-) oder die Ukraine (B). Die übrigen vier Länder des Westlichen Balkans konnten den Sprung in die Ratings-Listen noch nicht vollziehen, werden also von möglichen Investitionsempfehlungen bzw. Risikoeinschätzungen bisher ausgeschlossen. Dies spiegelt sich auch in Umfragen wider, die die UNCTAD unter transnationalen Unternehmen (TNC) durchgeführt hat, um deren Einschätzung der regionalen Prioritäten für den Zeitraum 2002 bis 2005 zu erkunden. Für die Region Mittelost- und Südosteuropa fiel die Einschätzung der TNCs dergestalt aus, daß 33 Prozent Polen an die erste Stelle gesetzt, 20 Prozent Ungarn an die zweite, 18 Prozent die Tschechische Republik an die dritte und nur jeweils 4 Prozent Rumänien und Bulgarien genannt hatten. Die Länder des Westlichen Balkans fielen offensichtlich unter die Einprozentgrenze, denn sie wurden in der Aufstellung nicht mehr erwähnt.⁹

Tabelle 4
Bestand an Auslandsinvestitionen (ADI), in Mio. US-Dollar

Land	1995	2000	2001
Albanien*	211	578	759
BiH*	21	355	519
Kroatien	473	5.155	6.597
Makedonien	33	389	919
BR Jugoslawien	329	1.319	1.484
<i>Zum Vergleich:</i>			
Slowenien	1.763	2.809	3.250
Bulgarien	445	3.162	3.850
Rumänien	1.250	6.517	7.636
Tschechische Republik	7.350	21.644	26.764

* Schätzung UNCTAD. DITE

Quelle: UNCTAD. DITE, Handbook of Statistics, 2002.

⁷ UNCTAD/Croatian National Bank, Spotlight on Croatia, No 2, 29.3.2002.

⁸ UNCTAD, World Investment Report 2002[wie Fn. 6], S. 70.

⁹ UNCTAD, World Investment Report 2002: Transnational Cooperations and Export Competitiveness, S. 14, Tabelle 1.5.

Die Deutsche Wirtschaft im Westlichen Balkan

Deutschland, das, wie berichtet, in der Zwischenkriegszeit wirtschaftlich die dominierende Rolle in Südosteuropa gespielt hat, war zwar während der sozialistischen Epoche stärkster westlicher Handelspartner für die Länder in der Region, doch spielte umgekehrt der Außenhandel mit Südosteuropa für den bundesdeutschen Außenhandel nur eine äußerst marginale Rolle. Im Jahr 1989 betrug der Importe aus den westlichen Balkanländern (damals die Föderative Sozialistische Republik Jugoslawien und Albanien) ganze 1,3 Prozent der Gesamtimporte Deutschlands; von dessen Gesamtexporten gelangten lediglich 1,1 Prozent in den Westlichen Balkan. Zwangsläufig hat sich diese Position nach der Auflösung Jugoslawiens verschlechtert. Im Jahr 2001 stammten nur noch 0,25 Prozent aller nunmehr gesamtdeutschen Importe aus den fünf Ländern des Westlichen Balkans, von den Gesamtexporten Deutschlands war nicht einmal ein halbes Prozent, nämlich 0,46 Prozent, für diese Region bestimmt. Wie marginal damit der bundesdeutsche Außenhandel mit den Ländern des Westlichen Balkans zur Zeit noch ist, unterstreicht auch ein Blick in die Nachbarschaft. So haben im Jahr 2001 die zehn EU-Kandidatenländer Mittelost- und Südosteuropas von den bundesdeutschen Exporten bereits 8,44 Prozent abgenommen, nimmt man Rußland mit 1,61 Prozent noch hinzu, so ergibt sich ein Exportanteil dieser elf Staaten von knapp über 10 Prozent.

Zudem ergab sich im letzten Berichtsjahr, wie auch in den Vorjahren, ein extremes Ungleichgewicht, als

Tabelle 5
Exporte und Importe der Länder des Westlichen Balkans im Jahr 2001

<i>Land</i>	<i>Exporte nach D, Mio. DM</i>	<i>Importe aus D, Mio. DM</i>
Albanien	40	140
BR Jugoslawien	596	1297
Makedonien	546	491
Bosnien- Herzegowina	274	797
Kroatien	1327	3030

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

die Region mit Lieferungen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro nicht einmal ganz die Hälfte dessen bezahlen konnte, was sie aus Deutschland bezog (2,9 Milliarden Euro). Es ergab sich somit im Jahr 2001 ein Handelsbilanzüberschuß von 1,5 Milliarden Euro zugunsten Deutschlands. Wie stark der Einbruch auch in relativ problemlosen Bereichen des Warenverkehrs war, zeigen die Veredelungslieferungen. So wurden 1990 noch Einfuhren nach Veredelung allein aus dem damaligen Jugoslawien in Höhe von umgerechnet einer Milliarde Euro getätigt.

Sicherlich bestehen aus der Zeit vor der Auflösung der Föderativen Sozialistischen Republik Jugoslawien noch genügend Kontakte, die relativ leicht reaktiviert werden könnten, wie das Beispiel Volkswagen in Bosnien-Herzegowina zeigt. 1998 nahm Volkswagen sein kriegszerstörtes Werk in Vogosca wieder in Betrieb für die Fertigmontage von Škoda-Fahrzeugen, die in Einzelteilen angeliefert werden. Vor dem Bosnien-Krieg hatten 3500 Arbeiter insgesamt rund 350 000 Fahrzeuge einer VW-Marke in Vogosca produziert. Die heutige Belegschaft umfaßt ganze 100 Beschäftigte, doch begann Anfang Juli 2002 Volkswagen auch wieder mit der Montage von Fahrzeugen des Modells Golf. So positiv dieses Signalbeispiel für die Region ist, zeigt es doch gleichzeitig, mit welchen kleinen Schritten und wie vorsichtig deutsche Unternehmen sich wieder auf den Markt begeben.

Auch aus Serbien lassen sich Beispiele für die Fortführung bzw. Erneuerung von Kontakten mit Deutschland anführen, etwa die Zusammenarbeit von Fresenius aus Bad Homburg und Hemofarm aus Vrsac, die seit zwei Jahren erfolgreich in Serbien ein Joint-venture (Hemomed) zur Herstellung von Dialysegeräten betreiben. Parkett Sommer AG unterhält seit März 2002 ein Joint-venture mit dem serbischen PVC-Bodenbelaghersteller Sintelon, und seit Januar 2002 ist die WAZ-Gruppe mit 25 Millionen Euro an der Belgrader Zeitung Politika beteiligt. Größere deutsche Unternehmen wie Siemens, Bayer, Daimler-Chrysler, die Deutsche Bank und die Lufthansa haben bereits Repräsentanzen in Serbien eröffnet. Daß 2001 das Handelsvolumen zwischen Deutschland und Serbien 1,9 Milliarden D-Mark betrug, war auf eine Steigerung im Jahr

2000 um 40 Prozent zurückzuführen, 1990 allerdings waren es noch 5 Milliarden D-Mark.

Für Kroatien ist Deutschland nach Italien der zweitwichtigste Handelspartner. Der gesamte Warenverkehr umfaßte 2002 einen Wert von 2,4 Milliarden Euro, allerdings mit einem deutlichen Handelsüberschuß zugunsten Deutschlands in Höhe von knapp über einer Milliarde Euro. Nach Angaben der kroatischen Nationalbank betrug der seit 1993 kumulierte Bestand deutscher Direktinvestitionen Ende September 2002 umgerechnet 1,716 Milliarden US-Dollar, was 23 Prozent der gesamten Auslandsinvestitionen in Kroatien entsprach und Deutschland hinter Österreich den zweiten Platz einbrachte.¹⁰

Makedonien bezog 2001 rund 14 Prozent seiner Importe aus Deutschland, etwa 22 Prozent seiner Exporte gingen dorthin. Auch wenn das Gesamtvolumen der Investitionen in Makedonien noch nicht groß ist – Deutschland ist auf diesen Markt zurückgekehrt: Knauff unterhält bereits seit längerem eine Produktionsstätte für Rigipsplatten, Siemens läßt unter Lizenz Strom- und Wasserzähler herstellen, und Thyssen Polymer hat in Kumanovo einen Fertigungsbetrieb für Türen und Fenster aus PVC eingerichtet.

¹⁰ FAZ-Institut, Länderanalyse Slowenien/Kroatien, Frankfurt/M., Februar 2003, S. 24.

Der Westliche Balkan – ein Zukunftsmarkt?

Die Strategie der Internationalen Staatengemeinschaft, vorrangig der Europäischen Union mit Deutschland als Hauptbeteiligten, war in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre darauf ausgerichtet, die Region vor allem politisch zu stabilisieren und die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Fortentwicklung zu sichern. Hierzu gehören zum einen die verschiedenen Infrastrukturprogramme des Stabilitätspaktes, zum zweiten insbesondere die Förderung von Projekten, die die regionale Kooperation begünstigen, und schließlich noch die langfristig angelegte EU-Perspektive für die Länder der Region. Gerade die ersten beiden Punkte sind als die Schaffung grundsätzlicher Rahmenbedingungen zu erkennen, denn Defizite in der infrastrukturellen Ausstattung sind in der ganzen Region Westlicher Balkan überdeutlich.

Die Frage der Schaffung eines *Kooperationsraumes Westlicher Balkan* ist gerade unter diesem Aspekt von Bedeutung, da zerrissene, kleine, eng abgegrenzte Teilmärkte für Investoren aus dem Ausland, aber auch für normalen Warenverkehr äußerst unattraktiv sind. Es ist durchaus der Feststellung der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) vom November 2002 in ihrem Ausblick auf den Westlichen Balkan im Jahr 2004 zuzustimmen, daß die Gefahr neuer oder wiederaufflammender ethnischer Konflikte oder gar militärischer Auseinandersetzungen zwischen den Staaten in der Region deutlich abgenommen hat und somit Ursachen für dennoch spürbare Instabilitäten nicht mehr vordergründig in ethnischem Haß zu suchen sind, sondern in der zunehmenden Gefahr einer wirtschaftlichen und sozialen Zerrüttung. Wenn die Mittel des Stabilitätspaktes verbraucht sind, die eher als Anschubfinanzierung anzusehen sind, dann muß die Region Westlicher Balkan so weit auf eigenen Füßen stehen, daß ein echter wirtschaftlicher Wachstumspfad erkennbar wird. Genau diese Situation ist aber derzeit noch nicht abzusehen. Das Aufblühen von Kleingewerbe und Handel in Teilen der Region, wie beispielsweise im Kosovo oder auch in Albanien, erfaßt nur einen kleineren Teil der Bevölkerung. Die industrielle Produktion hingegen, die vor allem für ausländische Investoren von Interesse sein könnte, ist durch Überalterung, Kriegsschäden und in vielen

Fällen durch sozialistische Managementstrukturen und -verhalten gekennzeichnet. Ausnahmen bieten im besten Fall die Baumaterialienindustrie, die im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt einen Aufschwung erleben konnte, sowie ein beschränkter Bereich der Lebensmittelverarbeitung. Hohe Arbeitslosigkeit ist in der ganzen Region, einschließlich Kroatiens, eine Folge dieser Situation und zugleich ein Hindernis für die Zunahme kaufkräftiger Nachfrage, die ihrerseits wieder interessierte Investoren ins Land locken könnte. Damit könnte die Region im Grunde genommen als in ihrem developmentperspektivischen Teufelskreis verfangen zu einem hoffnungslosen Fall erklärt werden. Man kann oder besser sollte jedoch die Gesamtlage mittelfristig durchaus etwas hoffnungsvoller betrachten.

Eine Hoffnungsgrundlage sollte die verbesserte allgemeine politische Lage sein. In allen fünf Ländern sind nach zum Teil mehrfachen Wahlen demokratische Regierungen an der Macht, die jedoch ohne Unterstützung aus dem Ausland keine wirtschaftlich-soziale Konsolidierung erreichen können. Gerade dies zwingt sie aber zur Einhaltung bzw. zunehmend zur Übernahme von Standards, die sowohl das politische Leben in diesen Gemeinschaften in einen rechtsstaatlichen Rahmen setzen, als auch im wirtschaftlichen Bereich eine Anpassung von Regeln und Normen an die westlicher fortgeschrittener Volkswirtschaften bewirken. Sicherlich kann noch nicht von einer durchgreifenden Konsolidierung in allen Ländern der Region gesprochen werden, doch sind deutliche Erfolge in Teilbereichen zu konstatieren. An erster Stelle ist hier die Inflationsbekämpfung zu nennen. Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Makedonien haben in den letzten vier Jahren nur noch einstellige Inflationsraten vorzuweisen; Ende 2001 betrug die durchschnittliche Inflationsrate für diese vier Länder lediglich 2,9 Prozent. Die BR Jugoslawien, die Ende 2000 noch unter einer Inflationsrate von 113 Prozent litt, war ein Jahr später bereits bei 39 Prozent angelangt. Für Ende 2002 schätzt man eine durchschnittliche Jahresend-Inflationsrate für alle fünf Länder von ca. 6 Prozent (2001: 12 Prozent).

Positive politische und institutionelle Entwicklungen haben eine wichtige Grundlage für die Wiederher-

Tabelle 6
Stand der Transformation in Südosteuropa Mitte 2001

Länder	Anteil des Privatssektors am BSP	Unternehmen			Märkte und Handel			Finanzinstitutionen		Infrastruktur
		Große Privatisierung	Kleine Privatisierung	Unternehmensführung und Restrukturierung	Preisliberalisierung	Außenhandel und Wechselkursystem	Wettbewerbspolitik	Bankenreform und Zinsliberalisierung	Wertpapiermarkt und sonstige Finanzinstitutionen	Infrastrukturreform
Albanien	75	2+	4	2	3	4+	2-	2+	2-	2
Bosnien-H.	45	2+	3	2-	3	3	1	2+	2-	2+
Kroatien	60	3	4+	3-	3	4+	2+	4-	3-	3-
Maked.	60	3	4	2+	3	4	2	3	2-	2
BR Jug.	40	2	3	2	3	3+	1	2+	2-	2
Bulgarien	70	4-	4-	2+	3	4+	2+	3+	2+	3-
Rumänien.	65	3+	4-	2	3+	4	2+	3-	2	3

Skalierung: 1 bedeutet schlechteste Wertung, nur wenig Fortschritte erzielt; bester Wert ist 4+: Standards und Performancenormen entsprechen denen entwickelter Industrieländer.

Quelle: EBRD, Transition Report 2002, London, November 2002.

stellung von Frieden und Sicherheit in der Region geschaffen. Hinzu kommt die von der EU vor allem nach dem Kopenhagener Gipfel (Dezember 2002) mehrfach offerierte Aussicht auf Integration der Region in das sich erweiternde Europa. Hierfür ist vor allem der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP)¹¹ als Instrument eingerichtet (s. die SWP-Studie S 17/2002 des Autors zur regionalen Kooperation in Südosteuropa).

Positiv kann auch vermerkt werden, daß in einigen Reformbereichen durchaus Fortschritte erzielt worden sind. Insbesondere im Bereich der Privatisierung von Klein- und Mittelbetrieben sowie bei der Handelsliberalisierung haben sich in den letzten beiden Jahren in nahezu allen Ländern Transformations-erfolge eingestellt.

Handelsliberalisierung

Die Handelsliberalisierung findet in zwei Richtungen statt. Zum einen hatten im Juni 2001 sieben südosteuropäische Länder (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, die BR Jugoslawien, Kroatien, Makedonien und Rumänien) ein Memorandum of Understanding

über Handelserleichterungen unterzeichnet und in der Folge begonnen, ein Netzwerk bilateraler Freihandelsverträge, insgesamt 21, abzuschließen. Dieses Programm, genannt »Handelsinitiative«, ist Teil der Aufgabenstellung für den Arbeitstisch II des Stabilitätspaktes für Südosteuropa (Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Kooperation und Entwicklung) und konzentriert seine Anstrengungen auf die Liberalisierung und Erleichterung des Handels durch die Herabsetzung bzw. völlige Beseitigung von tariflichen und nicht-tarifären Handelsbarrieren im Rahmen der intraregionalen Kooperation. Mit der Unterzeichnung des letzten der 21 bilateralen Freihandelsverträge, zwischen Bosnien-Herzegowina und Bulgarien am 18. Februar 2003, war formal der Prozeß der Bildung einer südosteuropäischen Freihandelszone abgeschlossen. Moldova hat sich dem Prozeß angeschlossen, jedoch mit verlängertem Zeithorizont, was den Abschluß der einzelnen bilateralen Verträge betrifft.

Zum zweiten findet Handelsliberalisierung auf asymmetrische Weise zwischen der EU und den Ländern der Region dadurch statt, daß sofort für die meisten Produkte freier Marktzugang auf dem EU-Markt durch die autonomen Handelsmaßnahmen der EU (Autonomous Trade Measures, ATM) gewährt wird. Allerdings werden die westlichen Balkanländer, sofern sie Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen haben – Makedonien und

¹¹ Information über die Hilfe der EU im Rahmen des SAP unter: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/index.htm.

Kroatien haben bereits unterzeichnet, die übrigen Ländern werden folgen –, auch ihrerseits schrittweise ihre Importzölle gegenüber der EU senken müssen. Dies, zusammen mit den intra-regionalen Freihandelsabkommen, wird die Zolleinnahmen der betroffenen Länder zunehmend schrumpfen lassen, wobei zu beachten ist, daß Zolleinnahmen für die Staatshaushalte bislang eine wichtige, teilweise sogar die wichtigste Einnahmeart darstellen. Es ergeben sich daraus notwendigerweise weitere Forderungen nach einer gründlichen Reform des gesamten Fiskalsystems, einer Erweiterung der Besteuerungsbasis und verstärkten Erfassung und Eintreibung von indirekten Steuern, sowie einer klareren Prioritätensetzung bei den öffentlichen Ausgaben, um diese Einnahmeverluste auszugleichen.

Der »Investment Compact«

Ein weiterer wichtiger Aktionsbereich ist die Förderung des Investitionsklimas. Am 11. Februar 2000 wurde in Skopje die Initiative des Arbeitstisches II des Stabilitätspaktes beschlossen, »Compact for Reform, Investment Integrity and Growth in South East Europe«, kurz »Investment Compact«. Ziel des Investment Compact ist es, durch wechselseitige Verpflichtungen der Staaten Südosteuropas die strukturellen Politikgrundlagen für Wirtschaftsreformen dergestalt zu schaffen, daß robuste Marktwirtschaften mit starken privatwirtschaftlichen Sektoren entstehen, die nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen. Hierzu gehören vor allem auch die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen und die Verbesserung des Investitionsklimas. In drei Politikbereichen sollen Reformen vorangebracht werden:

- a) spezielle Politiken und Förderstrategien für ADI;
- b) Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen;
- c) Verfahrensregeln für Unternehmensführung, Wettbewerb und sonstige Regulierungen.

Handelsregime als Bremsfaktoren?

Wenn oben von grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Volkswirtschaften in der Region gesprochen wurde, so war ein Argument das Aufbrechen der kleinen, zersplitterten und voneinander streng abgegrenzten Märkte. Hierbei spielen die Regime der Außenhandelspolitiken der einzelnen Länder eine nicht unwichtige Rolle.

Die Politik der Außenhandelsregime hat sich seit der großen Wende 1989/90 bzw. dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawien in den fünf Ländern des Westlichen Balkans in durchaus unterschiedlicher Richtung entwickelt. Albanien und Bosnien-Herzegowina (nach 1995) richteten sehr schnell relativ liberale Handelsregime ein, während Kroatien und Makedonien noch für eine gewisse Zeit ihren früheren protektionistischen Kurs beibehielten, bis sie der WTO (s. Kasten) beitraten. Das neue Jugoslawien (Serbien und Montenegro) hatte seinerseits bis zum Ende der Milošević-Ära (Oktober 2000) ein ziemlich intransparentes, wegen der Sanktionen ohnehin sehr flexibles Handelsregime, das sowohl korruptionsanfällig war als auch von staatlicher Seite völlig willkürlich gehandhabt wurde. Die neue Bundesregierung in Belgrad, eigentlich zuständig für die Außenhandelspolitik beider Föderationsteile, Serbien und Montenegro, führte sehr schnell weitreichende handelspolitische Reformen ein, wurde dabei jedoch von Montenegro nicht unterstützt, das sich sowohl währungs- als auch handelspolitisch völlig von Belgrad gelöst hat. Gerade die beiden Bereiche Währungs- und Handelspolitik stellen zur Zeit das größte Hindernis für das Überleben der von der EU so stark befürworteten neuen Union dar. Das Kosovo schließlich, gemäß Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats Bestandteil der BR Jugoslawien, hat unter der UNMIK-Verwaltung ebenfalls eine völlig selbständige Handelspolitik und entsprechende Zollverwaltung eingerichtet und die D-Mark bzw. jetzt den Euro zur alleinigen Währung erklärt.

Was die Zolltarife betrifft, so zeigen sich auf der Importseite quer durch die Region sehr unterschiedliche Tarifstrukturen. Die niedrigsten Importdurchschnittszölle finden sich in Montenegro: 3 Prozent, mit einer Bandbreite von 1 bis 15 Prozent. An zweiter Stelle steht Bosnien-Herzegowina mit einem ungewichteten Durchschnittssatz von 6,8 Prozent – die Einzelsätze schwanken zwischen 0,5 und 15 Prozent. Albanien zeigt eine Schwankungsbreite zwischen 2 und 15 Prozent, bei einem ungewichteten Durchschnitt von 8,1 Prozent, für das Kosovo findet man eine einheitliche Rate von 10 Prozent. Den höchsten Zollschatz gibt Makedonien seiner Wirtschaft mit einem gewichteten Zollsatz von 14,6 Prozent. Kroatien hat nach seinem WTO-Beitritt eine neue Tarifstruktur mit einer sehr differenzierten Streuung eingeführt, allerdings jedoch bei einem niedrigen, gewichteten Durchschnittstarif von 7,0 Prozent. Für alle Länder

World Trade Organization/Welthandelsorganisation

Die WTO wurde als Nachfolgeorganisation des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) am 1. Januar 1995 mit Sitz in Genf gegründet. Sie schafft völkerrechtlich verbindliche Regeln für den internationalen Handelsverkehr. Anfang April 2003 hatte die WTO 146 Mitglieder, darunter mittlerweile sechs Länder aus Südosteuropa: Rumänien (Mitglied seit 1.1.1995), Slowenien (30.7.1995), Bulgarien (1.12.1996), Albanien (8.9.2000), Kroatien (30.11.2000) und Makedonien (4.4.2003). Bosnien-Herzegowina hat Beobachterstatus, der Mitgliedschaftsantrag wurde am 11.5.1999 eingereicht, zwei Monate später wurde die sogenannte Accession Working Party eingerichtet, die jedoch bisher noch kein Treffen veranstaltet hat. Die BR Jugoslawien stellte am 21.1.2001 einen Mitgliedsantrag, die am 9.2.2001 eingerichtete Working Party konnte ebenfalls bisher noch kein Treffen organisieren.

Die WTO besteht aus multilateralen Abkommen über den Handel mit Waren, ergänzt durch Sonderabkommen für die Bereiche Landwirtschaft, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, Textilien und Bekleidung, technische Handelshemmnisse, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS), Dienstleistungen (GATS), handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS), Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung und handelspolitische Prüfungsmechanismen. Ein getrenntes Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ist nur plurilateral, das heißt nur für die Mitgliedsstaaten verbindlich, die es ratifiziert haben. Gleiches gilt für das 1996 abgeschlossene Informationstechnologieabkommen (ITA).

Die *Hauptprinzipien der WTO* sind:

- das MFN-Prinzip (Most Favoured Nation Clause): Ein WTO-Mitglied darf seine WTO-Handelspartner nicht ungleich behandeln;
- Gleichbehandlung von importierten und im Inland erzeugten Produkten bzw. Dienstleistungen, wobei bei letzteren Ausnahmen möglich sind;
- Abbau von Handelsbarrieren;
- rechtliche Bindungswirkung von ausgehandelten Konzessionen: Handeltreibende können unter relativ stabilen Bedingungen mittel- und langfristig planen;
- Eliminierung unfairer Handelspraktiken (Exportsubventionen, Beihilfen, Dumping);
- Sonderbehandlung für Entwicklungsländer, um ihren Anteil am Welthandel zu erhöhen.

muß berücksichtigt werden, daß die Einnahmen aus den Importzöllen einen wichtigen Posten im jeweiligen Staatsbudget einnehmen; insbesondere trifft dies für das Kosovo und Montenegro zu. Jedoch auch in Bosnien-Herzegowina füllen die Zolleinnahmen rund ein Drittel des Staatshaushalts. Gleichzeitig muß man aber auch berücksichtigen, daß durch Schmuggel und Zollumgehung infolge Korruption und unzulänglicher Zollverwaltung größere Teile der potentiellen Zolleinnahmen überhaupt nicht zustande kommen, Beispiele hierfür sind das Kosovo und Makedonien.

Auch im Bereich der nichttarifären Hindernisse gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern des Westlichen Balkans. Nichttarifäre Hindernisse sind praktisch nicht vorhanden in den beiden WTO-Mitgliedsländern Albanien und Kroatien und den beiden internationalen Protektoraten Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Makedonien sowie die neue Union Serbien und Montenegro stellen andererseits eine ganze Reihe von Lizenzanforderungen, die die Importe beschränken sollen.

Einschränkende Bestimmungen auf der Exportseite finden sich vorwiegend im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte. Allerdings gibt es nur sehr wenig effektive Exportunterstützung, was nicht nur auf Mängel in der Exportfinanzierung und -versicherung zurückzuführen ist, sondern auch auf das Fehlen einer grundsätzlichen Harmonisierung von Import- und Exportzöllen. So kommt es vor, daß heimische Produzenten, die für den Export fertigen und hierfür importierte Rohmaterialien oder Kapitalgüter benötigen, wegen der Importzölle mit höheren Preisen konfrontiert sind als auf den Weltmärkten. Die Vielfalt an Zöllen und anderen Bestimmungen muß unter dem Gesichtspunkt der relativen Kleinheit der Märkte gesehen werden. Jeder am Handel oder besonders an Investitionen interessierte mögliche Partner im Ausland wird dadurch abgeschreckt, die Bildung eines größeren Marktes wird behindert. Solange zudem die Zollverwaltungen sowohl in der personellen als auch in der technischen Besetzung äußerst schwach sind, können klare Regeln und ihre Beachtung nicht erwar-

tet werden. Wenn zwischen Bosnien-Herzegowina und Kroatien 400 Straßenübergänge, aber nur 35 Zollstationen gezählt werden, an denen nach Berichten zudem wegen der schlechten Bezahlung der Zollbeamten Korruption an der Tagesordnung ist, dann werden die großen Verluste bei den Zolleinnahmen und die noch größeren Ausmaße des Schmuggels erklärbar.

Aber auch in den Staaten selbst verhindern zusätzliche Barrieren einheitliche, transparente und auch effektiv greifende Außenhandelsregime. In Bosnien-Herzegowina erfolgen die Handelsgesetzgebung, der Erlaß von Vorschriften und Durchführungsverordnungen, die Setzung der Zolltarife und die außenhandelspolitische Vertretung gegenüber dem Ausland auf Staatsebene. Die Zollerhebung und die Entscheidung über ihre Verwendung finden jedoch auf der Ebene der beiden Entitäten Föderation und Republika Srpska statt. Noch komplizierter stellt es sich im Innenverhältnis der BR Jugoslawien bzw. der neuen Union Serbien und Montenegro dar, wo Montenegro seit 1998 einen eigenen Weg geht und mit eigenen Zollbehörden und einer von Belgrad völlig abgetrennten Außenhandelspolitik seine Zolleinnahmen in den Republikhaushalt fließen läßt. Andererseits erhebt die zweite Teilrepublik, Serbien, ihrerseits keine Zölle, sondern füllt ihren Republikhaushalt nur über Verbrauchssteuern. Die Zolleinnahmen von den Grenzen Serbiens fließen in den Föderalhaushalt. In beiden Fällen muß eine derartige Intransparenz den Beitrittsprozeß zur WTO gründlich behindern. Gerade er setzt das Vorhandensein von Institutionen voraus, die die eingegangenen Verpflichtungen, beispielsweise im Bereich der sanitären und Pflanzenschutzbestimmungen garantieren. Zwar weisen alle Länder des Westlichen Balkans mittlerweile die entsprechenden Institutionen vor, doch belegen Länderstudien die offensichtlichen Effektivitätsmängel. Dies beschränkt wiederum die Exportkapazitäten der Länder, wie die Beispiele der WTO-Mitgliedsländer Kroatien und Albanien zeigen. Mit anderen Worten, die WTO-Mitgliedschaft, die grundsätzlich Vorteile für Exporte eröffnet, wird durch die Schwächen der Institutionen teilweise wieder aufgehoben.

Ungünstige Rahmenbedingungen

Reflektiert man über das bisher so schwache Auftreten der Länder des Westlichen Balkans im internationalen Warenverkehr trotz der sehr großzügigen Handels-

präferenzen,¹² die die Europäische Union mittlerweile der Region gewährt, so sind verschiedene Faktoren maßgebend. Sicherlich waren anfangs die Kriegsschäden und das gewaltsame Zerreißen der hochintegrierten Region Ex-Jugoslawien eine schwierige Hürde. Es ist auch verständlich, daß in den ersten Jahren nach Beendigung der verschiedenen militärischen Konflikte die Wiederherstellung der Grundbedingungen für das Wirtschaftsleben, vor allem die Reparaturen im Infrastrukturbereich, sowohl in der Politik der betroffenen Länder als auch bei der Hilfestellung des Auslands Vorrang hatten. Diese wichtigsten Grundaufgaben wurden weitgehend durch den Hilfeinsatz und die Finanzierung der internationalen Staatengemeinschaft gelöst. Zu wenig Energie wurde jedoch offensichtlich in die gleichzeitige Umstrukturierung der Wirtschaft investiert, was die fast unveränderte Zusammensetzung des Exportangebots belegt. Vielleicht war die Gesamtaufgabe zu umfangreich und hätte auch zu viel der eigenen Kräfte und der Hilfeleistung des Auslands gebunden. Damit befindet sich der Westliche Balkan jedoch eigentlich jetzt erst an dem Punkt, von dem aus die übrigen mittelosteuropäischen Transformationsländer ihre wirtschaftliche Aufholjagd so erfolgreich begannen.

Niedriger Entwicklungsstand

Ohne Zweifel deutet der derzeitige niedrige Entwicklungsstand der Länder des Westlichen Balkans auf ein erhebliches Entwicklungspotential hin, berücksichtigt man das vor den Konflikten im letzten Jahrzehnt erreichte Wohlstandsniveau und insbesondere den Hintergrund der menschlichen Ressourcen, den Bildungsstand und das immer noch vorhandene industrielle Ausbildungsniveau der Bevölkerung sowie die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen. Um dieses Potential zu reaktivieren, müssen verschiedene Barrieren angegangen werden. Die erste, über alle Länder unterschiedlich verteilt, aber nichtsdestoweniger in großem Ausmaß vorhanden, betrifft die allgemeine Rechtsunsicherheit und Korruption, die sich auf verschiedenen Ebenen zeigt und insbesondere wiederum den Außenhandel und die Anwerbung von Auslands-

¹² Seit dem 1. November 2000 gelten die »Asymmetrischen Handelspräferenzen«, die die EU den Westbalkan-Ländern einseitig gewährt und auf deren Basis rund 96 Prozent (!) der dortigen Exporte zollfrei in die EU eingeführt werden können.

investitionen betrifft. Manfred Nußbaumer, Vorsitzender des Business Advisory Council, des Beratergremiums der privaten Wirtschaft im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa,¹³ sprach von der Korruption als dem größten Problem der Region.¹⁴ Ohne Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen können öffentliche Gelder in den Wiederaufbau im Westlichen Balkan nicht fließen. Auch private Firmen kommen nicht in Regionen, in denen ständig die Hand aufgehoben wird. Solange ein Vielzahl von Institutionen für Genehmigung und Durchführung von Auslandsinvestitionen in den Zielländern zuständig ist, gibt es zu viele Möglichkeiten der Korruptionsanwendung. Zentralisierte Behörden, die als einziger und ausschließlicher Ansprechpartner für Auslandsinvestitionen fungieren, könnten hier Abhilfe schaffen. Effektive, unbestechliche Zollverwaltungen, ständige Kontrolle derselben und die Möglichkeit, vor lokalen Gerichten rechtliche Titel durchzusetzen, sind weitere Voraussetzungen zur Schaffung von Rahmenbedingungen für interessante Märkte. Wenn sogar in dem in jeder Beziehung fortgeschrittensten Land der Region, Kroatien, ausländische Kläger über Jahre hinweg ihre rechtlichen Ansprüche nicht durchsetzen können, dann nimmt es nicht Wunder, wenn in der Republika Srpska oder in Albanien davon erst recht keine Rede sein kann.

¹³ Das Business Advisory Council (BAC) des Stabilitätspaktes für Südosteuropa wurde am 19. Januar 2000 in Berlin gemeinsam von dem damaligen Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes, Bodo Hombach, und dem Vorstandsvorsitzenden der Firma Zueblin AG, Prof. Dr. Manfred Nußbaumer, gegründet. Letzterer ist zusammen mit dem Vorstandsvorsitzenden der französischen Firma Lyonnaise des Eaux, Jérôme Monod, Kovorsitzender des BAC. Hauptanliegen des BAC ist die Beseitigung von Investitionsbarrieren gemäß dem von den Stabilitätspakt-Partnern unterzeichneten Investment Compact. 20 Persönlichkeiten aus der privaten Wirtschaft aus den EU-Staaten, der G 8 und Südosteuropa sollen die Regierungen in der Region ermutigen und ihnen helfen, die Verpflichtungen des Investment Compact einzuhalten. Sie sind bereit zu Interventionen zugunsten privater Unternehmen, wenn Probleme mit offiziellen Stellen auftreten, sie gewähren oder vermitteln technische Unterstützung für institutionelle Reformen, in Zusammenarbeit mit Arbeitstisch II des Stabilitätspaktes (Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Kooperation).

¹⁴ Korruption – eine Geißel der Region. Interview mit Prof. Dr. Manfred Nußbaumer, in: Ost-West-Contact (Münster), 2002, No. 3, S. 30.

Verschleppte Wirtschaftsreformen

Zu den zu verbessernden Rahmenbedingungen gehört zum zweiten eine beschleunigte Inangriffnahme wirtschaftlicher Reformen, vor allem im Bereich der maroden Mittel- und Großbetriebe, die sich größtenteils noch in staatlichem Eigentum befinden. Es ist zwar verständlich, daß beispielsweise die kroatische Regierung vor der Schließung der fünf hochdefizitären staatlichen Schiffswerften zurückscheut, weil die starken Gewerkschaften mit sozialen Kampfmaßnahmen drohen. Trotzdem führt an einer Schrumpfung der Kapazitäten und einer Neuausrichtung auf noch vorhandene tatsächliche Nischen kein Weg vorbei. Dies trifft für viele andere Bereiche (Stahlindustrie, Energieerzeugung, Textilindustrie, Pharmazentik, Fahrzeugbau etc.) auch in Bosnien-Herzegowina, Albanien oder Serbien und Montenegro zu, wo in den überalterten, maroden Staatsbetrieben mit Subventionen Beschäftigungsillusionen aufrechterhalten werden, obwohl für die vorhandenen Produktionsstrukturen keine Perspektiven zu erkennen sind. So findet man zum Beispiel in Montenegro noch eine Ausbildungsstätte für Textilingenieure, obwohl seit Jahren die Textilindustrie selbst in Montenegro überhaupt nicht mehr existiert und auch sonst die Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland für derart Ausgebildete weitgehend abgebaut wurden. Hier sind mutige Reformschritte vonnöten, die durchaus zeitlich begrenzt mit finanzieller Auslandsunterstützung in Form von sozialen Überbrückungsnetzen grundsätzliche Reinigungsprozesse bewirken sollten.

Problembereich öffentliche Verwaltung, bürokratische Hindernisse

Der dritte Mangelbereich ist die öffentliche Verwaltung mit einer Fülle von bürokratischen Hindernissen und Vorschriften, die manchmal in Bereiche eingreift, die wiederum Investoren abschrecken müssen. Ein derartiges exemplarisches Beispiel ist der Arbeitsmarkt in Kroatien, über dessen Regulierung deutsche Wirtschaftskreise noch negativer urteilen als über die deutsche Arbeitsgesetzgebung. Umstritten bleibt vor allem die Absicht der Regierung, durch Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsrechts eine Reform des Arbeitsmarktes zu erreichen. Damit sollte die Kluft zwischen dem Segment der stark geschützten dauerhaft Beschäftigten und dem Segment der schwach geschützten temporären Arbeitskräfte ver-

ringert werden. Unter den Bedingungen der hohen Arbeitslosigkeit erweisen sich die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über Kündigungsschutz als Reformhindernis und als Ursache für eine Dualisierung des Arbeitsmarktes, wobei immer mehr Arbeitnehmer in ungeschützte und/oder illegale Beschäftigungsformen wie Saison-, Honorar- und Schwarzarbeit gedrängt werden.

Die kroatischen Gewerkschaften reagierten äußerst negativ auf die Reformbemühungen der Regierung und nahmen sie zum Anlaß, den Ende 2001 feierlich unterschriebenen Sozialpakt »Partnerschaft für Entwicklung« aufzukündigen. Der Konflikt um die Reform des Arbeitsmarktes besitzt vor allem deswegen eine hohe Brisanz, weil der Prozeß der Umstrukturierung der Wirtschaftsbranchen, die sich vollständig oder mehrheitlich im Staatsbesitz befinden, noch immer nicht abgeschlossen ist. Privatisierung und Umstrukturierung werden vor allem im Schiffbau, in der Energiewirtschaft und in den großen staatlichen Landwirtschaftsbetrieben zum Abbau überschüssiger Beschäftigter führen. Mit Entlassungen muß auch in Teilen der Staatsverwaltung gerechnet werden. Besonders davon betroffen ist die Armee und der gesamte Verteidigungssektor, wo bei Durchführung der bisher verschleppten Reform allein im ersten Jahr rund 13 000 Arbeitsplätze gestrichen werden sollen.¹⁵

Strukturreformen, Rechtssicherheit und eine effiziente öffentliche Verwaltung sind somit als Rahmenbedingungen für den durchaus möglichen wirtschaftlichen Aufschwung im Westlichen Balkan unerlässlich. Wenn dann noch die Länder der Region die Einsicht akzeptieren, daß sie vorrangig als Region und nicht als Einzelländer gesehen werden, und deshalb die Schaffung einer multilateralen Freihandelszone mit verstärkter zwischenstaatlicher Kooperation der richtige Schritt ist, dann sollte sich der Westliche Balkan in der Tat als Wachstumsregion präsentieren können.

¹⁵ Jahresbericht 2002 des Regionalbüros Zagreb der Friedrich-Ebert-Stiftung (R. Pintar) zum Regionalprojekt Stabilitätspakt Südosteuropa: Gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Beratung in den Ländern Südosteuropas, Teilprojekt Kroatien, Zagreb, Dezember 2002, S. 4.

Schlußfolgerungen und Ausblick

Für den Wiederaufbau der Volkswirtschaften Südosteuropas, insbesondere des Westlichen Balkans, sind gegenwärtig zwei Programme in Anwendung: der Stabilitätspakt für Südosteuropa und das CARDS-Programm¹⁶ der Europäischen Union, das als Programm zur Unterstützung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) gesehen werden muß, der am 24. November 2000 auf dem Zagreber Gipfeltreffen offiziell in Gang gesetzt wurde. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist befristet angelegt und wird voraussichtlich Ende 2003 auslaufen. Die in seinem Rahmen versprochenen finanziellen Mittel werden für Projekte verwendet, die die unabdingbaren Voraussetzungen für den Wiederaufbau funktionierender Gesellschaften (Institution Building, Rechtsstaatlichkeit etc.) schaffen sollen. Immerhin sind 80 Prozent der erheblichen finanziellen Mittel (knapp 4 Milliarden Euro) für infrastrukturelle, meist grenzüberschreitende Projekte vorgesehen.¹⁷ Auch das CARDS-Programm, das für die Jahre 2000 bis 2006 4,65 Milliarden Euro vorsieht, legt den Schwerpunkt der Unterstützung auf Institutionenaufbau und Unterstützung des Reformprozesses in den Zielländern. Ohne Zweifel sind beide Programme, Stabilitätspakt und SAP, wichtige Hilfestellungen für den gesellschaftlichen Stabilisierungsprozeß in der Region und auch für die Ermöglichung einer wirtschaftlichen Erholung.

Es steht sicherlich außer Frage, daß diese Finanzhilfen die Demokratisierungsanstrengungen der Gesellschaften im Westlichen Balkan überaus positiv unterstützt haben. Die wirtschaftliche Stagnation nach dem vorangegangenen starken Niedergang kann

aber hiermit nicht überwunden werden. Angesichts der jüngsten Wahlergebnisse in einigen Staaten der Region ist sogar zu befürchten, daß wegen der wirtschaftlichen Notlage mit der hohen Arbeitslosigkeit auch die Demokratisierungserfolge zu wünschen übrig lassen. Denn die politische Fragilität ist als Ergebnis der allgemeinen Unzufriedenheit der Bevölkerung ob der wirtschaftlichen Nöte anzusehen. Eine stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlich-sozialen Komponente ist somit für die nächste Phase des Konsolidierungsprozesses im Westlichen Balkan dringend erforderlich. Unter dem Stichwort »Wirtschaftsinitiative Westlicher Balkan« sollte ein Aktionsprogramm »Hilfe zur Selbsthilfe« in ähnlicher Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ländern des Westlichen Balkans und interessierten Partnern außerhalb der Region, vorwiegend im westlichen Europa, initiiert werden wie bereits beim Stabilitätspakt Südosteuropa. Zwei Hauptfelder sind vorrangig anzusprechen: die Umstrukturierung und Privatisierung der maroden Industriezentren und die Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben im Privatsektor. Flankiert von den schon bestehenden Programmen, insbesondere CARDS, das ja in einem seiner wichtigen Teilbereiche Unternehmenskultur, soziale Gerechtigkeit, die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und vor allem den Aufbau der Rechtsinstitutionen fördert, sollte nun an ein spezielles Förderprogramm für die Wirtschaftsentwicklung gedacht werden.

Hier könnte Deutschland noch stärker als bereits im Stabilitätspakt eine zentrale Rolle übernehmen, schon im Hinblick auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen am Aufbau dieser früher so wichtigen Nachbarschaftsregion (s. Eingangskapitel). Die Bundesrepublik Deutschland könnte sich im Kreis der EU-Mitglieder dafür verwenden, daß sowohl ein spezielles Wirtschaftsprogramm für den Westlichen Balkan als auch überhaupt vermehrt Mittel für diese Region vorgesehen werden. Nimmt man seitens der EU die im SAP-Zusammenhang formulierte Grundaussage – Heranführung der Staaten der Region an die EU – ernst, dann dürfen die finanziellen Hilfsbemühungen für den Westlichen Balkan nicht nachlassen, sondern müßten im Gegenteil verstärkt werden.

16 Community Program for Assistance, Reconstruction, Development and Stabilization; vgl. *EU Commission., External Relations Directorate General. Directorate Western Balkans, The Stabilization and Association Process and CARDS Assistance 2000 to 2006.*, Conference Paper from the European Commission. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1464.htm.

17 Eine guten Zusammenfassung der Zwischenergebnisse des Stabilitätspaktes, aufgegliedert in die einzelnen Tätigkeitsbereiche, bietet der Bericht des Sonderkoordinators vom Dezember 2001: *2 ½ Years of the Stability Pact. Lessons and Policy Recommendations*, hier insbes. der Annex on its Achievements. <http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/search.cgi?word=2+1%2F2+years>

Ein Nachlassen ist jedoch mit dem Auslaufen des Stabilitätspaktes bereits vorprogrammiert, und der Gesamtbetrag von 4,65 Milliarden Euro für den Zeitraum 2000 bis 2006 im Rahmen des Programms CARDS ist für die fünf Länder zusammen auch nicht als übermäßig üppig zu beurteilen. Die Hilfszahlungen an die Länder des Westlichen Balkans im CARDS-Rahmen unterliegen sogar einem ständigen jährlichen Rückgang. Wie ESI in seiner vielbeachteten, kritischen Studie zeigt,¹⁸ waren die Zahlungen auf die Anfangsjahre des Programms konzentriert und werden nun dramatisch verringert: Von 956 Millionen Euro im Jahr 2000 auf rund 500 Millionen Euro 2006. Und dies bei Beendigung des Stabilitätspakt-Programms Ende 2003. Wie dringend notwendig andererseits eine wirtschaftliche Stabilisierung und das Einmünden in einen gesunden Wachstumsprozeß ist, zeigt der kurze Rückblick auf die anfangs getroffene Feststellung, daß alle Länder der Region bereits seit Jahren in einem konstant hohen Außenhandelsdefizit verharren, daß damit die äußere Verschuldung stetig ansteigt und das Einmünden in eine größere Finanzkrise unabdingbar erscheint. Am Beispiel Bosnien-Herzegowinas zeigt dies ESI: Die Zins- und Tilgungsleistungen betragen im Jahr 2000 noch 75 Millionen Euro, 2003 wird diese Summe bereits auf 120 Millionen angestiegen sein.¹⁹ Das würde zu neuen, noch härteren Sparprogrammen führen, die politische Verwahrlosung und Radikalisierung nach sich ziehen müßten. Im Falle Bosnien-Herzegowinas geht (lt. ESI) die Weltbank davon aus, daß sogar unter der Voraussetzung optimistischer Wachstums- und Reformszenarien die Ausgaben der öffentlichen Haushalte um 6,5 Prozent des BIP gekürzt werden müssen.

Ein *wirtschaftliches Entwicklungs- und Unterstützungsprogramm* für den Westlichen Balkan sollte an verschiedenen Hebeln ansetzen. Einige Hinweise sollen hier kurz gegeben werden:

- ▶ Grundsätzlich scheint ein sehr unterschiedlicher Informationsstand über Defizite und Notwendigkeiten bei den verschiedenen in der Region tätigen Institutionen/Partnern zu bestehen. Dies ist zum Teil verständlich, da die Aufgabenstellungen, aber auch die Ausrichtung der Interessen unterschiedliche Unterstützungsfelder betreffen: Infrastruktur, Privatisierung der maroden Großunternehmen,

¹⁸ *European Stability Initiative*, Der Westliche Balkan im Jahr 2004. Unterstützung, Kohäsion und die neuen Grenzen Europas. Ein Aufruf zur Reform der Politik der Europäischen Union, Berlin/Brüssel/Sarajevo, November 2002.

¹⁹ Ebd., S. 8.

Förderung von Auslandsinvestitionen, Förderung des privaten Unternehmertums, Bankenrestrukturierung, institutioneller Aufbau, Demokratieförderung, Bekämpfung von Korruption und Organisierte Kriminalität, Unterstützung regionaler Zusammenarbeit usw. In der jetzigen Phase sollte von der Stabilisierung zu gezielter Förderung vorrangiger Bereiche übergegangen werden. Von den ausgezeichneten Jahres-Länderberichten der EU-Kommission zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß in den Ländern des Westlichen Balkans ausgehend (die letzten, für das Jahr 2002, erschienen am 26.3.2003), sollte die Prioritätensetzung vorrangig den Bereich wirtschaftliche und soziale Entwicklung berücksichtigen.

- ▶ Da die einzelnen Länder in der Region durchaus unterschiedliche Schwachpunkte und notleidende Bereiche aufweisen, sollte für jedes Land eine gemischt besetzte Erfassungskommission eingesetzt werden, die aufgrund nationaler Erstangaben die noch in staatlicher Hand befindlichen größeren und mittleren Unternehmen erfaßt und anhand einheitlich vorgegebener Kriterien ihre Fähigkeit zur Umstrukturierung beurteilt. Nach diesem ersten Erfassungsschritt der Kommissionen könnten im gegenseitigen Informationsaustausch Vergleiche über die nationalen Grenzen hinweg versucht werden, die im Hinblick auf die angestrebte regionale Kooperation Umstrukturierungs- und Kooperationsvorschläge mit allen damit zusammenhängenden Konsequenzen (Betriebsschließung, Fusion, Ausschreibung etc.) unterbreiten.
- ▶ Für den Aufbau einer leistungsfähigen regionalen klein- und mittelständischen Wirtschaft wäre an spezielle Förder- und Ausbildungsprogramme zu denken, wie sie in Ansätzen durchaus schon vorhanden sind. Diese könnten im Rahmen von Twinning-Programmen gestaltet werden, wobei jeweils ein EU-Land die Patronage für ein Land im Westlichen Balkan übernimmt.
- ▶ Flankierend sollte im Bereich Klein- und Mittelbetriebe verstärkte Unterstützung in verschiedenster Form (Schulungen, aber auch direkte finanzielle und sachliche Hilfe) für Institutionen und Organisationen erfolgen, die in der allgemeinen Verwaltung, in der Rechtspflege (Handelsrecht, Patentrecht, Anmeldeverfahren, Registrierung etc.) oder als Verbände und Branchenorganisationen (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Fortbildungsstätten) tätig sind. Gerade Deutschland mit seinen besonders tief strukturier-

ten Verbandsstrukturen könnte hier vielfältige Hilfestellung leisten, etwa über ein Seniorenprogramm, in dem erfahrene, aus dem deutschen Berufsleben bereits ausgeschiedene Fachleute/Beamte ihre Kenntnisse weitervermitteln.

- ▶ Es könnte auch daran gedacht werden, Fachleute aus den jetzigen EU-Beitrittsländern einzubeziehen, die in nun auslaufenden Twinning-Programmen westliche, vor allem auch bundesdeutsche Erfahrung sammeln konnten und diese mittlerweile mit eigenen Erkenntnissen aus der Anwendung im eigenen Land angereichert haben.
- ▶ Ausgehend von den sehr ungleichgewichtigen Außenhandelsbilanzen sollte auch untersucht werden, welche Importauffälligkeiten in der Form bestehen, daß Produkte in der Region gegen harte Devisen aus dem westlichen Ausland eingeführt werden, die sehr gut mit der entsprechenden technischen, materiellen und Know-how-Hilfe auch in der Region selbst produziert werden können. Zu denken wäre insbesondere an den großen Bereich der Lebensmittelherstellung in Zusammenhang mit der Entwicklung des Agrarbereichs. Alle Länder der Region Westlicher Balkan haben negative Handelsbilanzen im Austausch mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Beispielsweise nahm in Albanien im Jahr 2000 der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern 30 Prozent des gesamten Warenumsatzes ein, erbrachte aber ein Defizit von 221 Millionen US-Dollar.²⁰ Wenn man in den Geschäften in Priština oder Hercegnovi bayerische Portionenbutter und ausgefallenen französischen Käse, aber keine entsprechenden heimischen Produkte findet, dann drängt sich natürlich die Frage nach der Rationalität dieser Importe insofern auf, als hier wertvolle Devisen für zum Teil in unseren Ländern subventioniert erzeugte Produkte aufgewendet werden und dadurch das ohnehin schon hohe Handelsdefizit noch verstärkt wird. Der Bereich der Lebensmittelerzeugung sollte sich vorzugsweise auch für Joint-ventures eignen, insbesondere dann, wenn die Region, wie beabsichtigt, zu einer größeren Freihandelszone entwickelt wird und somit ein größerer Absatzmarkt entsteht. Es sollte allerdings auch nicht unerwähnt bleiben, daß ein gewichtiger Grund für die negativen Bilanzen im Agrar- und Lebensmittelhandel der Balkanstaaten die immer noch bemerkenswert hohen Schutzmaßnahmen

der OECD/EU-Länder für den Agrarhandel darstellen, obwohl im Rahmen der Uruguay-Runde der WTO 1993 die Protektion der OECD/EU-Länder im landwirtschaftlichen Bereich reduziert wurde.²¹

- ▶ Ein bisher in dieser Diskussion nicht berücksichtigter Punkt ist der starke Brain Drain aus der Region. Wenn es nicht gelingt, in absehbarer Zeit wirtschaftliche und soziale Perspektiven in der Region zu schaffen, dann wird der Westliche Balkan zunehmend zu einer verarmten Rentnergegend. Keine politische Stabilisierung und Demokratisierung kann junge, zum Teil gut ausgebildete Leute in der Region halten, wenn die Ausbildungsinhalte weder dem vorhandenen Beschäftigungspotential entsprechen noch von Auslandsinvestoren aufgefangen werden. Mit anderen Worten, die Voraussetzungen für ausländische Direktinvestitionen müssen vorrangig behandelt und auch die Ausbildungsprogramme auf die tatsächlich vorhandenen (bzw. gewünschten?) Beschäftigungsmöglichkeiten abgestimmt werden.

Auf längere Sicht muß Südosteuropa durchaus als interessante Entwicklungsregion mit hohem Aufholpotential gesehen werden, vor allem gemessen an dem Ende der achtziger Jahre bereits erreichten Niveau: Der Westliche Balkan (Ex-Jugoslawien ohne Slowenien, aber mit Albanien) hat 24,7 Millionen Einwohner mit zurückgestauten Konsumbedürfnissen und einem Bildungsstand, der zwar im Vergleich zu Westeuropa und auch zu Mittelosteuropa im Durchschnitt als aufholbedürftig bezeichnet werden kann, weil der Unterschied Stadt-Land noch sehr groß ist. Zählt man Bulgarien und Rumänien zur weiteren Südosteuropa-Region hinzu, so ergibt dies immerhin insgesamt knapp 56 Millionen Konsumenten. Die veralteten Industrien benötigen in den nächsten Jahren Modernisierungsinvestitionen, für die gerade die deutsche Investitionsgüterindustrie die entsprechenden Lieferstrukturen aufweist. Hinzu kommt die Brückenfunktion in Richtung Türkei und Nahost. Investoren aus der Türkei haben schon Interesse an der Entwicklung der Region gezeigt, nicht nur im Energiebereich, wo sich die Türkei immer mehr zum Groß-Nettoimporteur entwickelt, sondern gerade auch in der verarbeitenden Industrie. Hier sollten sich Kooperationsmöglichkeiten ergeben, die in trilateralen Beziehungen (Deutschland-Türkei-westliches Balkanland) aufgehen.

²⁰ EBRD, Transition Report 2002. Agricultural and Rural Transition, London, S. 83.

²¹ Ebd., S. 84.

Langfristig sollte sich die Region Südosteuropa auf einen Entwicklungspfad begeben können, der dem der mittelosteuropäischen Länder gleicht. Diese nehmen mittlerweile in ihrer Gesamtheit für Deutschland mit 12 Prozent des Außenhandelsumsatzes einen wichtigeren Platz ein als der bislang führende Wirtschaftspartner USA. Die Argumente, die diese Entwicklung erklären, können bei positiver Zukunftsbetrachtung genauso für die Region Südosteuropa bzw. im engeren Sinne für die Länder des Westlichen Balkans verwendet werden: Ein interessanter perspektivischer Absatzmarkt und interessante Produktionsstandorte auch im Vergleich zu Asien, da dort zwar die Produktionskosten niedrig seien, die Gesamtkosten für deutsche Firmen jedoch wegen hoher Zölle, Steuern und Transportkosten höher ausfielen als im benachbarten europäischen Vorhof. Wenn allerdings in diesem Zusammenhang betont wird, daß das politische Risiko in Mittelosteuropa deutlich geringer sei als in Asien, so trifft dieses Argument überdeutlich das bislang gravierendste Defizit der Region Westlicher Balkan, wo eine derartige Feststellung wohl noch einige Zeit auf sich warten lassen wird.

Abkürzungen

ADIs	Ausländische Direktinvestitionen
ATM	Autonomous Trade Measures
BAC	Business Advisory Council
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CARDS	Community Program for Assistance, Reconstruction, Development and Stabilization
DITE	Division on Investment, Technology and Enterprise Development (der UNCTAD)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECE	Economic Commission for Europe (der UN)
ESI	Europäische Stabilitätsinitiative
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß
SITC	Standard International Trade Classification
TNC	Transnational Cooperations
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNMIK	UN Interim Administration Mission in Kosovo
WTO	World Trade Organization