



Auswärtiges Amt

C·A·P



BALKAN FORUM

„Regionale Kooperation und europäische Integration des Westbalkans“

4. Sitzung, Berlin, 10. Juni 2002

Gutachten

Wirtschaftsintegration und Regionalpolitik der EU

***Konzepte und Erfahrungen vor dem
Hintergrund der EU-15, der Osterweiterung und
der Entwicklungspolitik - Lehren für den Westbalkan***

von Dr. Wolfgang Quaisser
Osteuropa-Institut
München

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

1. Integrationskonzepte der EU: Markt versus Politikintervention

Vereinfacht dargestellt operiert die EU im wesentlichen mit zwei Integrationskonzepten: dem marktorientierten und dem politikintegrierten Ansatz. Der erste stützt sich auf die Integrationskräfte des Marktes, die durch Handel, Direktinvestitionen und Arbeitskräftewanderungen (mittels Spezialisierung, intensiveren Wettbewerb, Skaleneffekten im Rahmen eines größeren Binnenmarktes) positive Wachstums- und Wohlfahrtseffekte hervorbringen sollen. Die Grundannahme ist, dass wirtschaftliche Integration den Wohlstand aller mehrt und zu einer wirtschaftlichen Konvergenz führt. Dies ist die ökonomische Formel und treibende Kraft des Integrationsprozesses.

Der politikorientierte Ansatz versucht diese Prozesse zu flankieren und schmerzhaft Anpassungsprozesse abzufedern. In einigen Bereichen unterstützt er die Marktprozesse (Wettbewerbskontrollen etc.), in anderen (Agrarpolitik) wirkt er ihnen zumindest teilweise entgegen. Im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik wird versucht, Entwicklungsprozesse zu fördern und regionale Disparitäten zu mildern. Verstärkte Politikintegration ist jedoch teilweise auch die Konsequenz aus vertiefter ökonomischer Integration (Binnenmarktprogramm, Wirtschafts- und Währungsunion), die eine zunehmende Politikkoordinierung verlangt. Der marktorientierte Ansatz kann sich dabei auf die klassische ökonomische Theorie stützen. Der politikorientierte Ansatz im Struktur- und Regionalbereich läßt sich in weiten Teilen theoretisch nur rechtfertigen, wenn die klassische Theorie in Zweifel gezogen wird. Er enthält zudem starke verteilungspolitische Implikationen.

2. Ökonomische Theorie und Regionalpolitik

2.1. Ökonomische Erklärungsansätze

Die strikte Konvergenzthese der neoklassischen ökonomischen Theorie geht davon aus, dass im Zuge des Integrationsprozesses, der auch -- zumindest teilweise -- substitutiv über Kapitalbewegungen und Arbeitskräftewanderungen vollzogen werden kann, sich die Faktorpreise und letztlich die Einkommen angleichen. Konvergenz findet somit „automatisch“ statt, wodurch Interventionen überflüssig werden. Obwohl dieser Ansatz die wichtigste Grundlage für die EU-Integration bildet, geht die EU-Kommission in vielen Dokumenten auch von der Divergenzthese aus. Sie lautet: steigende Skalenerträge und lokale Externalitäten führen im Verlauf weiterer Integrationsschritte - - einschließlich der Währungsunion – bei Ländern mit unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten. Damit werden struktur- und regionalpolitische Interventionen begründbar, um eine Annäherung der Einkommen zu erreichen.

Die EU-Struktur- und Regionalpolitik operiert dabei mit dem Schlüsselkonzept der „Wettbewerbsfähigkeit“. Dies gilt interessanter Weise auch für den Beitrittsprozess (siehe Kopenhagen-Kriterien, zweites ökonomisches Kriterium: „Fähigkeit, dem intensiveren Wettbewerb standzuhalten“). Dieses Konzept geht davon aus, dass Regionen und Länder in der EU um mobile Produktionsfaktoren (vor allem Kapital,

teilweise auch qualifizierte Arbeit) miteinander im Wettbewerb stehen (Standortwettbewerb). Die logische Konsequenz ist, dass Regionen dem Wettbewerb nur standhalten, wenn sie Qualitäten besitzen, die den entwickelten Regionen ähnlich sind (Infrastruktur, R&D, Ausbildung, Finanzsystem). Das Wettbewerbskonzept stützt sich letztlich auf eine abgeschwächte Divergenzthese (Konvergenz benötigt gewisse Voraussetzungen: Infrastruktur, Humankapital), ist jedoch in seinen Erklärungsansätzen vielfach diffus (Krugman: „The Obsession of Competitiveness“). Zudem werden soziale und ökologische Ziele mitaufgenommen.

2.2. In der EU sind nationale Konvergenzprozesse zu beobachten, doch haben sich die regionalen Disparitäten kaum vermindert

Verschiedene Untersuchungen, zuletzt der soeben erschienene zweite Kohäsionsbericht der EU, zeigen einen beachtlichen Aufholprozess der ärmeren EU-Mitgliedsstaaten. Die neoklassische Konvergenzthese scheint sich auf nationaler Ebene zu bestätigen. Dagegen hat sich die Konvergenz auf regionaler Ebene wesentlich langsamer vollzogen bzw. ist kaum nachweisbar. Es ist eher festzustellen, dass auf regionaler Ebene die langfristigen Wachstumsraten konvergieren, nicht jedoch die Einkommensniveaus. Die strikte Konvergenzhypothese bestätigt sich nicht, ihre strikte Gegenthese jedoch ebenso wenig. Ein positiver Einfluß der EU-Struktur- und Regionalpolitik auf das Wirtschaftswachstum der Regionen ist schwer zu erkennen.

Die EU-Struktur- und Regionalpolitik ist auch deshalb kritisch zu beurteilen, weil sie nicht konsequent ihren eigenen theoretischen Ausgangshypothesen folgt und letztlich auch -- zumindest teilweise -- den empirischen Befunden widerspricht. Wenn es das Ziel ist, Wachstum und Produktivität der gesamten EU zu steigern, dann müßte eigentlich -- bei Unterstellung der von der EU angenommenen abgeschwächten Divergenzhypothese --, Agglomerationsprozesse und regionale Divergenzen durch die Politik eher gefördert als abgeschwächt werden. Ist es das wirkliche Ziel, den Wachstumsprozess der ärmeren Regionen zu unterstützen und die Konvergenz zu fördern, dann kann die EU-Politik den Härtestest ihrer ökonomischen Wirksamkeit nicht bestehen. Zudem widersprechen die empirischen Annahmen, die aus der von der EU-Kommission präferierten Theorie abgeleitet werden, den statistischen Fakten.

3. Differenziertes Integrationskonzept – Mit zunehmender Integration wird die Erweiterung schwieriger

Die EU hat in Jahrzehnten immer höhere Integrationsstufen entwickelt, besitzt intern sowie gegenüber Drittländern aber ein differenziertes Integrationskonzept. Am Anfang stand die Montan- und Zollunion (ab 1950, Gründung der EWG: 1958), die dann durch gemeinsame Politiken (Agrar- und Strukturpolitik) ergänzt wurde. Nach Vollendung der Zollunion (1969) wurden schrittweise und relativ langsam nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt und es entstand ein gemeinsamer Binnenmarkt (einheitliche Normen und Standards).

Die Binnenmarktinitiative von 1992 hat den eigentlich schon in den römischen Verträgen verankerten vier Freiheiten für Waren- und Dienstleistungen, Arbeitnehmer,

Kapital sowie der Niederlassungsfreiheit neuen Schub verliehen. Einheitliche Wettbewerbsregeln und Kontrollen waren ebenfalls vorgesehen. Schließlich wurde im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion in 11 Mitgliedsländern eine einheitliche Währung eingeführt, die an makroökonomische Kriterien (Maastricht-Kriterien) geknüpft war und die letztlich die Anforderungen an eine gemeinsame Politikkoordination erhöht hat.

Die Hürden für die EU-Mitgliedschaft sind demnach im Laufe der Zeit mit zunehmender Integration gestiegen. Dies gilt insbesondere für die anstehende Osterweiterung, zumal Länder mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen und schwierigen strukturellen und institutionellen Voraussetzungen beitreten werden. Dem trägt die EU insofern Rechnung, als sie erstmalig eine intensive Heranführungsstrategie der Kandidatenländer betreibt. Die EU sieht gegenüber Drittstaaten folgende Integrationsstufen vor:

- Bilaterale Verträge und Präferenzabkommen werden mit Ländern abgeschlossen, die der EU nicht beitreten wollen/bzw. können, die aber in besonderer Beziehung stehen. Sie implizieren vorwiegend Handelsabkommen, in einigen Fällen jedoch mehr (Schweiz).
- Darüber hinaus existiert das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) das nicht nur Handelsliberalisierung, sondern auch einheitliche Regeln, insbesondere im Bereich des Wettbewerbs, beinhaltet.
- Partnerschafts- und Kooperationsabkommen insbesondere mit europäischen bzw. Europa angrenzenden Ländern, mit denen die EU besondere Beziehungen unterhält (u.a. Rußland, Ukraine). Dies sind präferenzielle Handelsabkommen, die durch andere Formen der wirtschaftlichen Kooperation ergänzt werden.
- Im Rahmen von Assoziierungs- bzw. Europaabkommen wird -- durch asymmetrische Handelsliberalisierung -- eine umfassende Zollunion schon vor dem Beitritt erreicht und die Kandidatenländer können auf die Übernahme des „Acquis Communautaire“ vorbereitet werden.

Aus ökonomischer Sicht läßt sich sowohl in Hinblick auf den inneren Integrationsprozess als auch bezogen auf die Außenbeziehungen folgendes zusammenfassen: Die Wachstums- und Konvergenzeffekte fallen bei den „primären“ Integrationsschritten weitaus größer aus und sind einfacher nachzuweisen als bei den weitergehenden. Zudem sind die Effekte der Handelsliberalisierung bei Ländern mit sehr unterschiedlicher Faktorausstattung am ausgeprägten. Schon alleine diese Tatsache bedeutet für den Westbalkan „Trade not Aid“ wird der entscheidende ökonomische Impuls der EU-Integration sein.

4. Der marktorientierte Integrationsansatz im Rahmen der Osterweiterung: Erfahrungen und Probleme

Die Instrumente zur Heranführung neuer Mitgliedsländer an die EU stützen sich im Kern auch auf den markt- und politikorientierten Ansatz: Mittels Assoziierungsabkommen (bzw. im Falle der MOE-Länder im Rahmen von Europaabkommen, im folgenden EAs abgekürzt) werden gegenseitiger Handel

(asymmetrisch) und Kapitalverkehr liberalisiert. Anzumerken ist hierbei, dass schon vor Abschluß der EAs ein beachtlicher Teil des Handels liberalisiert war, jedoch Zölle (1997) und quantitative Restriktionen (1998) für Textil und Bekleidung erst mit ihnen beseitigt wurden. Die Liberalisierung der Kapitalmärkte wird weitgehend vor dem Beitritt erreicht, wogegen die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt aus sozialpolitischen Gründen am erst Jahre nach dem Beitritt vorgesehen ist.

Während bei früheren Erweiterungen der politikorientierte Ansatz erst nach dem Beitritt zum Tragen kam, haben die spezifischen Probleme der Osterweiterung (Transformation zur Marktwirtschaft, hohe regionale Einkommensgefälle) die EU schon in der EU-Heranhührungsphase veranlaßt, politikorientierte Interventionen im Rahmen der Vorbeitrittsprogramme (insbesondere PHARE) zu implementieren. Die Ergebnisse beider Ansätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

4.1. Assoziierungs- und Europaabkommen nehmen einen Großteil der ökonomischen Effekte der Erweiterung vorweg

Im Rahmen der Assoziierungs- bzw. Europaabkommen werden den Kandidatenländern Handelsvorteile gewährt, sodass faktisch die Handels- und Kapitalströme schon vor dem EU-Beitritt liberalisiert sind. Tatsächlich zeigen alle ökonometrischen Untersuchungen sowohl bezüglich der Süderweiterung als auch der Osterweiterung, dass die positiven Wachstums- und Wohlfahrtseffekte sich vor allem durch Handel ergeben und schon vor der eigentlichen Erweiterung erzielt werden.

Für den Westbalkan heißt das, dass sich die größten Effekte des EU-Integrationsprozesses im Rahmen einer schrittweisen Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs bereits vor dem Beitritt ergeben können. Deshalb ist eine umfassende Handelsliberalisierung anzustreben, die allerdings durch eine langfristige Beitrittsperspektive abgesichert werden sollte. Mit Hilfe von Gravitationsmodellen ließe sich nachweisen, dass der Westbalkan noch erhebliche Handlungspotentiale realisieren kann, die im Rahmen des Assoziierungs- und Stabilisierungsprozesses unter gegebenen Produktionsstrukturen noch ausgedehnt werden können.

Schaubild 1:
 Passive Lohnveredelung: Exporte aus den MOE-Ländern und den Balkan in die EU (in Mrd. Euro)

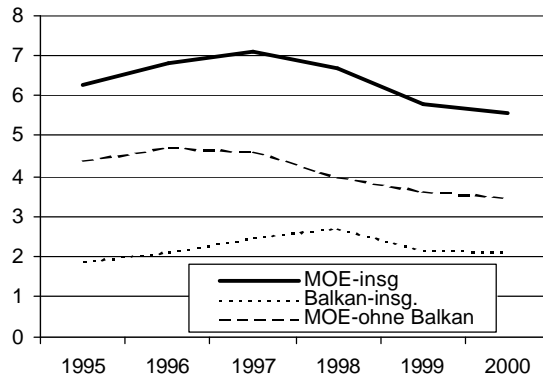


Schaubild 2:
 Exporte aus den MOE-Ländern und den Balkan in die EU (in Mrd. Euro)

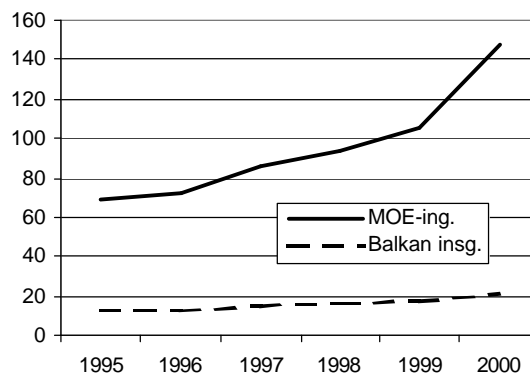
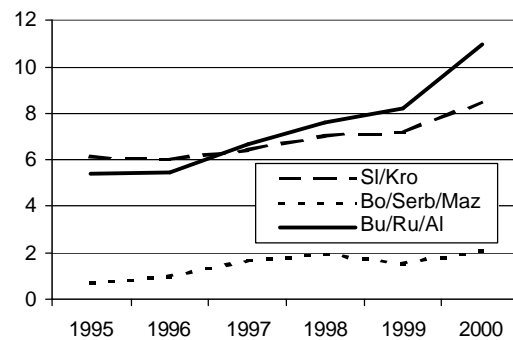


Schaubild 3:
 Exporte Sloweniens, Kroatiens (Sl/Kro), Bosniens-Herzegovina, Serbiens, Rep. Mazedonien (Bo/Serb/Maz), Bulgariens, Rumäniens und Albanien (Bu/Ru/Al) in die EU (in Mrd. Euro)



Quellen: Eurostat, eigene Bearbeitung

4.2. Die Europaabkommen und die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen müssen asymmetrisch sein

Die Europaabkommen sind asymmetrisch und tragen damit der Tatsache Rechnung, dass die strukturellen Anpassungsprozesse in den Kandidatenländer gravierender sind als auf Seiten der EU. Diese Asymmetrie ist auch für den Westbalkan insofern wichtig, als dessen strukturelle und institutionelle Ausgangslage noch ungünstiger zu beurteilen ist. Sie muß allerdings wohl überlegt und zeitlich degressiv gestaltet werden, um protektionistischen und strukturkonservativen Kräften entgegenzuwirken.

Zwischen der EU und den Kandidatenländern besteht eine ungleiche Machtposition, die die asymmetrische Handelspolitik zumindest teilweise unterläuft: Für EU-sensible Erzeugnisse (Textil, Stahl, Agrar) wird die Liberalisierung weitaus langsamer vollzogen. Dies ist insbesondere deshalb schmerzlich, weil in diesen Bereichen die Kandidatenländer über komparative Vorteile verfügen, gleichzeitig jedoch mit Handels- und Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen haben. Eine zügige Liberalisierung dieser Bereiche ist deshalb für die Staaten des Westbalkans wichtig.

4.3. Regionale Integration sollte unterstützt werden, wird aber nur im Rahmen des EU-Integrationsprozesses sich durchsetzen

Tschechien, Ungarn, Polen und die Slowakei haben 1992 die zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA) gegründet, der Slowenien 1996, Rumänien 1997 und Bulgarien 1998 beigetreten sind. Regionale Integrationskonzepte bieten keine Alternative zur EU-Integration. Regionale Integration und Kooperation wird angesichts der politischen Barrieren gegen die regionale Integration nur mit Umweg über Brüssel laufen, d.h. der Abbau der Handelsschranken etc. erfolgt untereinander, weil Assoziierung mit und Integration in die EU dies verlangen. Rein ökonomisch sind zudem die Integrationseffekte von Ländern mit ähnlichen Produktionsstrukturen und niedrigem Einkommensniveau ohnehin beschränkt. Dies zeigt auch die Entwicklung des Intra-CEFTA-Handels im Unterschied zu dem Handel der MOE-Länder mit der EU.

Dennoch stellen regionale Kooperation und Integration auch eine wichtige ökonomische Voraussetzung für eine erfolgreiche EU-Integration dar. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die neu entstandenen Balkanstaaten an Fläche und Bevölkerung relativ klein sind. Vielfach sind sie sogar in sich politisch und ökonomisch fragmentiert. Die Nutzung komparativer Vorteile auch gegenüber der EU erfordert eine gewisse Mobilität der Produktionsfaktoren. Nur auf dieser Grundlage ist regionale Spezialisierung möglich. Dies gilt auch für die Herausbildung regionaler Wachstumspole, die im Falle von größeren Flächenstaaten -- dem Westbalkan vergleichbar -- zum Motor von Konvergenzprozessen werden. Zudem werden sich ausländische Direktinvestitionen, die zu einem überwiegenden Teil binnenmarktorientiert sind, nur verstärkt im Westbalkan engagieren, wenn der Markt hinreichend groß ist.

4.5. Räumliche Effekte der Integration

Da Handel und Kapitalbewegungen weitgehend liberalisiert und wichtige institutionelle Voraussetzungen für die Integration in den 90er Jahren geschaffen wurden, kann davon ausgegangen werden, dass ein beachtlicher Teil der durch die Integration induzierten Anpassungsprozesse bereits vollzogen wurde. In den Handelsströmen und Direktinvestitionen zeigen sich tatsächlich Muster, Ausmaß, und Güter- sowie Regionalstrukturen, wie sie der Faktorausstattung, dem Entwicklungsniveau und der raumwirtschaftlichen Lage der einzelnen Länder entsprechen. Dabei spielt die Entfernung der Integrationspartner in den Gravitationsmodellen eine entscheidende exogene Rolle. Allein die räumliche Entfernung des Westbalkans zu den europäischen Hauptwirtschaftspartnern wird ihn gegenüber zentralen Standorten benachteiligen.

4.6. Konvergenz und Wachstumsprozesse in den MOE-Ländern

Nach der Transformationskrise weisen die Kandidatenländer etwa seit 1995 ein um ca. 1 bis 2 Prozentpunkte rascheres Wirtschaftswachstum als das der EU auf. Die Hoffnung auf eine schnelle wirtschaftliche Konvergenz zeigt sich in den MOE-Ländern nur in Ansätzen, zumal es immer wieder Einbrüche bzw. Abschwächungen des Wachstumsprozesses gab (Ungarn 1995/96; Tschechien 1997, Polen 2001), und die Rezepte des ostasiatischen Wirtschaftswunders sich mittlerweile als brüchig erwiesen haben (Exporte und hohe Investitionsquoten als dominierende Wachstumsfaktoren). Der Wachstumsprozeß in Osteuropa, bzw. die Erholung aus der Transformationsrezession, können aber nur teilweise durch diese Wachstumsfaktoren erklärt werden. Erfolg oder Mißerfolg der Transformationsländer waren abhängig von den Ergebnissen der Strukturreformen und der Einhaltung des makroökonomischen Gleichgewichts.

In den meisten Ländern haben die räumlichen Disparitäten zugenommen. Nach dem Ende der Transformationsrezession, die in industriellen Kerngebieten stärker ausfiel, haben sich in den meisten Ländern Wachstumspole herausgebildet, die sich in größeren Ländern (u.a. Polen) auf mehrere Zentren verteilen. Dabei scheinen die westlichen Gebiete durch ihre bessere infrastrukturelle Anbindung von dem Aufschwung rascher zu profitieren. In Ungarn konzentriert sich die Wirtschaftsdynamik stark auf Budapest und den Westteil des Landes. Dieses Entwicklungsmuster ist durchaus mit der Entwicklung in den Kohäsionsländern der EU-15 vergleichbar. Nationale Aufholprozesse gehen mit Agglomerations- und Entvölkerungsprozessen innerhalb einzelner Länder einher, sodass die Regionalproblematik in Zukunft noch an Brisanz zunehmen wird.

4.7. Disziplinierung der Wirtschaftspolitik: Die EU als Politikanker-Konditionalität und die Kopenhagen-Kriterien

In den meisten ökonometrischen Modellen lassen sich die positiven Effekte der EU-Integration auf die nationale Wirtschaftspolitik und den Institutionenaufbau in den MOE-Ländern nicht abbilden. Alle Reformländer durchlaufen eine extrem schwierige Phase des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft stellt einen wichtigen „externen Politikanker“ (Stabilitätspolitik,

Institutionenaufbau) dar. Essentiell sind dabei die auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 formulierten EU-Beitrittskriterien. Im ökonomischen Bereich handelt es sich dabei um zwei Kriterien, nämlich die Etablierung einer „funktionsfähigen Marktwirtschaft“ und die Fähigkeit des Beitrittslandes, „dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“.

Ohne diese Perspektive wäre die Gefahr wachstumshemmender wirtschaftspolitischer Experimente von Rückfällen in planwirtschaftliche Strukturen (siehe GUS-Raum und Südosteuropa) deutlich größer. Dies wird durch die jährliche Beurteilung der Kandidatenländer durch die EU-Kommission im Rahmen der Fortschrittsberichte sowie der nunmehr vorzulegenden Wirtschaftsprogramme („Pre-Accession Economic Programs, PEPs) sichtbar. Ähnliche Evaluierungen sind nunmehr im SAP-Prozess im Westbalkan vorgesehen.

Letztlich wird der Beitritt zur EU diese Wirkung noch verstärken. Stabile ordnungspolitische Rahmenbedingungen und die Orientierung an den Maastricht-Kriterien werden die Risikoprämie und das Zinsniveau für Investitionen in diesen Ländern verringern. Die EU-Mitgliedschaft begünstigt auch umfassende Privatisierungen und weitergehende Liberalisierungsschritte (u.a. im Bereich der Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Energiesektor). All diese Effekte fördern das Wachstum und damit den EU-Handel mit diesen Ländern.

4.8. Übernahme des Acquis erzeugt zunächst Kosten

Der EU-Beitritt setzt auch die Übernahme des „Acquis Communautaire“, d.h. des gemeinsamen Rechtsstandes der EU voraus. Im ökonomischen Bereich geht es dabei vor allem um rechtliche Angleichung sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen (vertiefte marktorientierte Integration), aber auch um die Voraussetzungen für die „politikorientierte Integration“. Während die beiden ökonomischen Kriterien (Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) bereits jetzt weitgehend erfüllt sind, bereitet die Übernahme des *Acquis* weitaus größere Schwierigkeiten. Es sind damit auch höhere Kosten verbunden, da Normen und Standards, Politikvorgaben sowie Institutionen eingeführt werden sollen, deren ökonomischer Nutzen teilweise auch in der EU umstritten ist.

5. Politikorientierter Ansatz in den Kandidatenländern: Erfahrungen und Probleme

5.1. EU-Programme und bisherige Mittelauslastung in den Beitrittsländern

Die EU führt mit verschiedenen Programmen die MOE-Länder an die EU heran. Bereits 1989 legte sie als Antwort auf die politischen Veränderungen in Polen und Ungarn ein wirtschaftliches Unterstützungsprogramm (PHARE: Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies) auf, das alle MOE-Länder mit sog. Europaabkommen, die letztlich als Vorstufe zur Mitgliedschaft angesehen werden, einschloß. Das ursprüngliche Ziel dieser Programme war es, technische Unterstützung beim Aufbau von Marktwirtschaft und Demokratie zu leisten.

Die Ausrichtung von PHARE änderte sich, nachdem der Kopenhagener Gipfel im Jahre 1993 den MOE-Ländern die EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellte. PHARE-Programme verlagerten sich verstärkt auf Investitionsprojekte, die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und die Übernahme des *Acquis Communautaire* (gemeinsamer Rechtsbestand der Union).

Seit 1997 zielt das Programm darauf, die Kandidatenländer unmittelbar auf den EU-Beitritt vorzubereiten. PHARE soll dabei insbesondere den Rahmen für die EU-Strukturfonds schaffen. Zudem geht es um die Förderung der Wettbewerbsstrukturen, sowie erste Ansätze der europäischen Vorgaben für Umwelt- und Sozialpolitik. Damit wird beabsichtigt, die institutionellen und prozessualen Voraussetzungen für eine erfolgreiche EU-Struktur- und Regionalpolitik schrittweise und über einen mittelfristigen Zeitraum aufzubauen. Zudem ist zu beobachten, dass die verfahrenstechnische Vereinfachung (größere Eigenverantwortung, weiterreichende Kompetenzen der EU-Vertretungen) die Durchführung der Projekte und den Mittelabfluss gefördert hat. Dies geht auch auf spezielle Vorbereitungsprogramme (Special Preparatory Programme) zurück, mit denen die EU-Kommission in den letzten Jahren versucht, die Anpassung an die EU-Erfordernisse zu fördern.

Die Vorbereitungsanstrengungen wurden seit 1997 insofern verstärkt, als zwei weitere Programme zur Vorbereitung auf die Struktur- und Kohäsionsfonds implementiert wurden. Dabei handelt es sich um das ISPA- (ISPA: Instrument for Structural Policies Pre-Accession, Vorbereitung für Kohäsionsfonds) und SAPARD-Programm (SAPARD: Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development). Während in Polen bezüglich des ISPA-Programms kaum Erfahrungen vorliegen, wird Ungarn eine vergleichsweise gute Implementierung bescheinigt. SAPARD soll die MOE-Ländern auf die EU-Strukturfonds EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) im Bereich der Landwirtschaft vorbereiten.

TABELLE 1

**Mittelverteilung und Ziele der jährlichen Vorbereitungsprogramme
in der Finanzperiode 2000-2006**

Programm	Ziel des Programms	in Mio. Euro	in %
PHARE	Zunächst technische Unterstützung und; ab 1998 Vorbereitung der Kandidatenländer auf den EU-Beitritt sowie die Strukturfonds	1.560	50,0
ISPA	Vorbereitung auf den Kohäsionsfonds	1.040	33,3
SAPARD	Vorbereitung auf den EU-Strukturfonds in der Landwirtschaft	520	16,6
Insgesamt		3.120	100

Anmerkung: ¹Anteil an den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der jeweiligen Programme; bei PHARE: Anteil an den nationalen PHARE-Programmen (Gesamtsumme hier 1.085 Mio. Euro); ²Anteil am BIP bzw. an der Bevölkerung der Kandidatenländer. *Quelle:* European Commission 2001b

Trotz langer Vorbereitung und eingeplanter Finanzressourcen haben organisatorische Probleme seitens der EU und der Kandidatenländer (ständige Verschiebung der Akkreditierung der SAPARD-Agenturen) dazu geführt, dass die Programme noch nicht

angelaufen sind. Zudem soll eine neue Komponente des PHARE-Programms, das ESC (Economic and Social Cohesion Program), in den Kandidatenländern die Kapazitäten zur Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF: European Social Fund) bereitstellen.

5.2. Schwer quantifizierbare Effekte der Vorbeitrittsprogramme

Sicherlich dürften die Vorbeitrittsprogramme an verschiedenen wichtigen Schnittpunkten den Transformationsprozess gefördert und strukturelle Anpassungsprozesse (entweder von Altindustrien bzw. Förderung des Mittelstandes) erleichtert haben. Einen maßgeblichen Einfluß auf den Wachstums- und Konvergenzprozeß können sie aber angesichts des geringen Umfangs der Mittel nicht gehabt haben. Auch ohne ökonomische Berechnung, die schon aufgrund des geringen Ländersamples wenig aussagekräftig wäre, kaum die unterschiedliche Absorptionsfähigkeit der EU-Programme in den einzelnen Kandidatenländern kaum als Erklärungsvariable für die unterschiedlichen Wachstumsprozesse dienen.

Die EU-Programme werden im Zusammenhang mit der „intensiven Heranführungsstrategie“ und „den Beitrittspartnerschaften“ immer stärker an den Anforderungen des EU-Beitritts ausgerichtet. Ein großer Unterstützungsbereich betrifft die Durchsetzung von Standards und Normen, Infrastruktur sowie Verwaltung (Twinning Programme). Es ist kaum anzunehmen, dass von diesen Maßnahmen nennenswerte Wachstumseffekte ausgehen. Angesichts der Kosten des Integrationsprozesses durch die Übernahme der Standards und Normen, die auf spezifische EU-Forderungen zurückgehen, ist eine EU-Beteiligung an diesen spezifischen Kosten auch künftig (u.a. im Umweltbereich) sinnvoll.

5.3. Die Dimension der Absorptionsproblematik

Ein kritischer Punkt des „politikorientierten Ansatzes“ ist die Absorptionsproblematik. Die PHARE-Verpflichtungen (ohne Berücksichtigung von ISPA und SAPARD) haben sich zugunsten der Beitrittskandidatenländer in den letzten 10 Jahren mit jährlich über 1,5 Mrd. Euro fast verdreifacht. Wenn wir die finanzielle Absorptionsfähigkeit als Relation zwischen den projektierten Verpflichtungen und den tatsächlichen Zahlungen (ohne Berücksichtigung der Frage des effizienten Mitteleinsatzes) definieren, dann lag sie in den einzelnen Beitrittsländern zwischen 50% und 70% und im Durchschnitt bei enttäuschenden 64%. Jüngste Berichte gehen in Polen für das Jahr 2001 sogar nur von einer Absorptionsquote im Phare-Programm von 28% aus.

Die Absorptionsproblematik wird im Rahmen der Vorbeitrittshilfen insofern verschärft, als sich die EU auf dem Berliner Gipfel im Jahre 1999 entschloss, die Unterstützung für die zehn Kandidatenländer mehr als zu verdoppeln, auf jährlich ca. 3,1 Mrd. Euro. Die Absorptionsprobleme werden nach dem Beitritt dramatisch steigen: Im Jahr 2000 alle 10 Kandidatenländer als Vorbeitrittshilfen ca. 0,8% ihres BIP absorbierten, d.h. bei voller Ausschöpfung des Maximalbetrages von 4% des BIP käme es zu einer Verfünffachung des Mittelabflusses in die neuen Mitgliedsländer. Die Verwaltungskapazitäten der EU-Kommission könnten sich auch als Hindernis erweisen. Schon jetzt wird vielfach seitens der Kandidatenländer, die langsame und bürokratische Abwicklung der Projekte kritisiert.

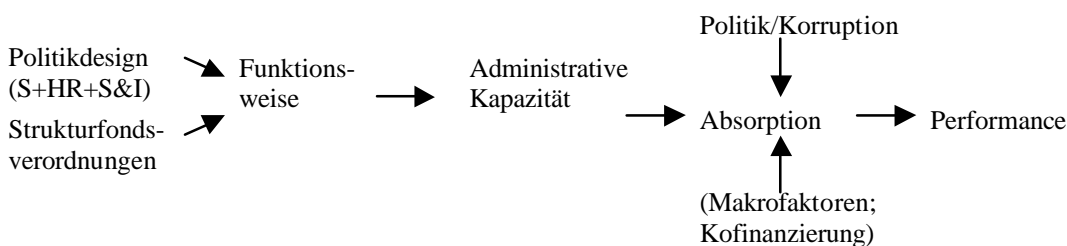
5.4. Verwaltungstechnische Probleme und Herausforderungen

Die Absorptionsfähigkeit der Strukturfonds steht maßgeblich im Zusammenhang mit den administrativen Kapazitäten eines Landes. Formale Anforderungen sind zwar durch die Strukturfondsverordnungen vorgegeben, doch ist die administrative Kapazität auch von der konkreten Politikgestaltung (Politikdesign) der Mitgliedsländer abhängig. Politikdesign entscheidet über konkrete Strukturen, die Qualität der Humankapitalressourcen sowie die Anwendung verfahrenstechnischer Systeme und Instrumente. Die Strukturen beziehen sich auf das Management der Fonds, die Programmierung (mehrjährige Planung), die Politikimplementierung, die Evaluierung (einschließlich Monitoring) sowie das Finanzmanagement (einschließlich Kontrolle). Die Humankapitalressourcen zielen auf die Qualifikation sowie Erfahrung des Personals, und die Politikinstrumente beziehen sich auf verfahrenstechnische Abläufe (vgl. Abbildung 1).

Die verwaltungstechnischen Probleme bei der Abwicklung der Fonds sind beachtlich. Neue Strukturen in vorhandenen Verwaltungen bzw. neue Organisationsformen müssen geschaffen werden. Trotz der skizzierten Probleme ist es nicht ausgeschlossen, dass die Kandidatenländer bis zum EU-Beitritt (bis 2004 bzw. 2005) ein für die formale Abwicklung der EU-Fondsgelder ausreichendes Verwaltungsniveau erreichen können. Die zentrale Problematik liegt indes darin, dass die EU-Vorgaben nicht die Inhalte der EU-Struktur- und Regionalpolitik bestimmen. Der volks- und regionalwirtschaftliche Nutzen des Mittelzuflusses ist aber verstärkt von der Qualität der Wirtschafts- und Regionalpolitik abhängig. Die Gefahr in den Kandidatenländern besteht darin, dass sektoral ausgerichtete und aus der Ära der Zentralplanung stammende Investitionsprioritäten (siehe Polen im Rahmen der Regionalverträge) durch EU-Fördergelder noch zementiert werden könnten.

ABBILDUNG 1

Einflussfaktoren auf die Ergebnisse der Strukturfonds



(S=Strukturen, HR=Humanressourcen, S&T=Systeme u. Instrumente)

5.5. Dezentralisierung ist ein großes Problem

Ein weiteres Problem ist, dass im Zuge der EU-Struktur- und Regionalfondsförderung die Mittelverwendung immer stärker auf lokale, regionale Verwaltungen oder Sonderfonds dezentralisiert wird. Die Verwaltungseinheiten operieren vielfach ohne

effektive Finanzkontrolle. Die Kofinanzierungskapazitäten dieser Verwaltungsebenen sind allerdings sehr beschränkt, so dass sie vom Zentralhaushalt alimentiert werden müssen. Die zentralen Behörden sind weder inhaltlich, noch finanztechnisch und politisch in der Lage, eine sachgerechte Verwendung der EU-Gelder auf unterer Ebene zu kontrollieren. Dies wäre umso notwendiger, als gerade am Schnittpunkt der regionalen bzw. lokalen Verwaltungen und der um Projektaufträge bemühten Privatwirtschaft ein gewaltiges Korruptionspotential entsteht.

Diese beiden Problembereiche können zu massiver Fehlallokation von Finanzmitteln mit schwerwiegenden Folgen für die Glaubwürdigkeit der EU-Strukturpolitik führen. Dabei drohen den Kandidatenländern bei nachgewiesenen Unregelmäßigkeiten entsprechende Sanktionen (u.a. „automatic decommitment rule“). Ein Zwischenschritt wäre in der jetzigen Phase der Vorbereitung der EU-Politiken zwingender: der Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen und Kompetenzen auf der zentralen Ebene mittels Programme und Projekte, die von nationalen Behörden (eventuell in Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen) durchgeführt und kontrolliert werden. Dies würde nach einigen Jahren die Voraussetzung für eine weitere Dezentralisierung der Struktur- und Regionalförderung schaffen.

5.6. Mangelhafte Qualität der politischen Entscheidungsprozesse und Korruption beeinträchtigen die Absorptionsfähigkeit

Schließlich fördert dies auch die Korruption. Ein Rückgang der Korruption ist auch für die Legitimität des öffentlichen Sektors entscheidend, was jedoch in den Beitrittsländern bisher kaum zu beobachten war. Tatsächlich häufen sich die Affären, in denen z.B. polnischen Politikern der Missbrauch öffentlicher Ämter zur eigenen Bereicherung vorgeworfen wird. Zudem mehren sich – möglicherweise auch als Folge einer besseren Strafverfolgung – aufgedeckte Korruptionsfälle und Anklagen (EU-Kommission, 2001c, Polen).

Eine wirksame EU-Struktur- und Regionalpolitik wird auch durch eine mangelhafte Qualität der politischen Prozesse behindert. Dies betrifft u.a. den „Klientelismus“ - d.h. die Vergabe von politischen Posten zur persönlichen Vorteilsnahme – und die fehlende inter-ministerielle Koordination. Defizite des öffentlichen Sektors (geringe Bezahlung und unzureichende Karrierechancen eingeschlossen) fördern Korruption und Missmanagement von öffentlichen Fonds in den Beitrittsländern. Schwache Rechtssysteme begünstigen die Korruption. In den Beitrittsländern setzten sich aber Rechtsnormen und ihre effektive Implementierung auch wegen der kommunistischen Vergangenheit nur langsam durch.

5.7. Makroökonomische Absorptionsprobleme: Kofinanzierung

Makroökonomisch ist die Kofinanzierungsproblematik das größte Absorptionsproblem. Zusätzliche Budgetbelastungen beachtlichen Umfangs können insbesondere dann entstehen, wenn die Prinzipien der Kofinanzierung (möglicherweise auch im Agrarbereich) und der „Additionalität“ (d.h. die EU-Förderung darf bestehende Ausgaben nicht alimentieren) strikt angewandt werden. Entweder gelingt es, die

Ausgabenstruktur des Budgets zugunsten der EU-Fonds zu verändern, oder es wird durch Kürzungen in den Sozialausgaben der nötige Spielraum für zusätzliche Mittel geschaffen. Beide Alternativen sind gleichermaßen problematisch.

6. Erfahrungen aus der Entwicklungspolitik

Seit geraumer Zeit ist eine intensive Diskussion im Gange, warum trotz beachtlicher Entwicklungshilfe Afrika bzw. ein Großteil des Kontinents stagniert, während andere Regionen u.a. Asien zumindest teilweise einen rasanten Wachstumsprozess vollzogen haben. Daran knüpft sich die Frage, ob die internationale Entwicklungshilfe Fehler begangen hat, und wo man ansetzen könnte, um den Kontinent, oder zumindest bestimmte Staaten aus der wirtschaftlichen Lethargie zu befreien.

6.1. Das Konzept, über Entwicklungshilfe die Investitionen und damit das Wachstum anzukurbeln, hat nicht funktioniert

Die internationale Entwicklungshilfe bediente sich -- vereinfacht gesprochen -- dreier unterschiedlicher Konzepte, um den Wachstumsprozess zu fördern. Der erste Ansatz geht von der simplen – letztlich auf die in der neoklassischen Wachstumstheorie zurückzuführende – ökonomischen Aussage aus, daß Wachstum proportional zu den Investitionen steigt. Die einfache Politikempfehlung lautet deshalb: Steigende Entwicklungshilfe erhöht die Investitionen und damit das Wachstum. Ökonometrische Tests - Länderquerschnitts-Regressionen in Afrika sowie zwischen afrikanischen und asiatischen Ländern - bestätigen diese Zusammenhänge indes nicht.

6.2. Auch der zweite Ansatz, Transferzahlungen an Hilfe Politikreformen zu knüpfen, hat nur partiell Erfolge gezeitigt

Der zweite entwicklungspolitische Ansatz versucht mit Hilfe von Finanzhilfen Politikreformen zu initiieren, um damit mittelfristig die Wachstumschancen zu fördern. Tatsächlich zeigen etliche Beispiele, dass durch externe Hilfe Politikreformen erfolgreich induziert wurden (Bolivien, Chile, Deutschland, Israel, Mexiko, Polen, Türkei). Es gibt indes genügend Gegenbeispiele, in denen ausländische Hilfe das Überleben von „unfähiger Regierungen“ ermöglichte bzw. erst die Einstellung großzügiger Finanzhilfen Reformen initiierten (Korea und Taiwan in den 50er und 60er Jahren, jüngst Argentinien). Eine mögliche Antwort auf dieses Dilemma ist, die Finanzhilfen „konditional“ zu vergeben, d.h. an Politikreformen unmittelbar zu knüpfen. Doch die „Konditionalität“ ist schwer zu bewerten und nur für die Zeit des Anpassungsprogramms wirksam. Zudem bestehen starke Anreize seitens der Geberorganisationen, das Geld „fristgerecht“ zu verteilen (inkonsistente Politikreformen werden akzeptiert), bzw. Geberorganisationen werden gegeneinander „ausgespielt“.

6.3. Auch eine Stärkung der Konditionalität der Kredite garantiert keinen Erfolg

Empirische Untersuchungen von Weltbank-Krediten zeigen indes, dass die Konditionalität dann wirkt, wenn es eine starke nationale Reformbewegung gibt. Politisch-institutionelle Faktoren (Demokratie, Dauer der Regierungszeit) haben maßgeblich den Erfolg des Reformprozesses determiniert. Weltbankinterne Variablen (Größe der Kredite, Zahl der Konditionen, Ausmaß der vorbereitenden analytischen Arbeit) hatten indes keinen signifikanten Einfluß. Insgesamt erklären die politisch-institutionellen Faktoren zu 75% die Erfolgsquote der Anpassungskredite, sodass das Scheitern (ca. ein Drittel angesichts der spezifischen Voraussetzungen der Länder) größtenteils voraussehbar war.

6.4. Finanzhilfen können bei „guter Wirtschaftspolitik“ einen wichtigen Wachstumsbeitrag leisten

Der Zusammenhang zwischen „wirtschaftspolitischen Reformen“ und dem Wachstumsprozess ergibt sich aus den Impulsen der Wirtschaftspolitik auf die Privatinvestitionen. Viele empirische Hinweise zeigen (auch in den erwähnten Länderregressionen), dass ärmere Länder Probleme haben, Ersparnisse oder ausländische Investitionen zu mobilisieren, obwohl sie Reformen initiiert haben und eine „gute“ Wirtschaftspolitik betreiben. Ausländische Hilfe führt dann zu höheren Investitionen und Wachstum, wenn das politische Umfeld für gute Wirtschaftspolitik stimmt.

7. Schlussfolgerungen: Lehren und Politikoptionen für den Westbalkan

Trotz regionaler Unterschiede ist die ökonomische Situation des gesamten Westbalkans mit der anderer Beitrittsländer kaum vergleichbar. Die Transformation steht vielfach am Anfang, und die institutionellen Voraussetzungen (Aufbau von Verwaltung, demokratische Prozesse, ethnische Konflikte) funktionierender Marktwirtschaften (und Nationen) entstehen erst. Einkommensniveau und Produktivität sind deutlich niedriger als in den MOE-Ländern und Armut ist weit verbreitet. Korruption ist noch stärker als in den MOE-Ländern eine allgemeine Erscheinung.

Krieg und Bürgerkrieg haben die ohnehin schlechte Infrastruktur weiter in Mitleidenschaft gezogen. Die Volkswirtschaften sind in sich – auch aufgrund der ethnischen Konflikte – und gegenüber ihren Nachbarn stark fragmentiert. Politische Instabilität schreckt Investoren ab, und die ökonomischen Voraussetzungen für eine überschaubare EU-Beitrittsperspektive sind in den meisten Fällen nicht gegeben. Schon diese – stilisierte - Zustandsbeschreibung legt nahe, dass ein EU-Integrationsprozess sich möglicherweise ganz anderer Instrumente und Verfahren bedienen muss, als sie bei den bisherigen Erweiterungen bzw. Annäherungen eingesetzt wurden.

Provokant formuliert, ähnelt die sozial-ökonomische Situation mehr Schwellen- bzw. Entwicklungsländern als ernsthaften EU-Beitrittskandidaten. Aus diesem Grunde werden nicht nur die Erfahrungen der EU-Integrationskonzepte, der EU-Struktur- und Regionalpolitik und der Osterweiterung analysiert, sondern auch einige

Schlußfolgerungen der entwicklungspolitischen Diskussion für den Westbalkan dargestellt. Zudem wird gefragt, in welcher Weise der Beitrittsprozess der ersten Erweiterungsrunde (voraussichtlich 2004 oder 2005) mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess verknüpft werden kann? Folgende, sehr vorläufige – und nicht abschließende -- Antworten lassen sich aus ökonomischer Sicht formulieren:

Osterweiterung und Integrationseffekte:

- Die Integration und ihre positiven ökonomischen Effekte vollziehen sich hauptsächlich über Handel und Kapitalbewegungen. Eine Liberalisierung ist in beiden Bereichen auch ohne konkrete Beitrittsperspektive möglich. Daher sollten die bestehenden Handelsbarrieren zügig und seitens der EU asymmetrisch abgebaut werden. Sie sollten aber an den marktwirtschaftlichen Reformprozess geknüpft sein. Dies wäre die Voraussetzung, dass keine neuen Handelshemmnisse zwischen EU-Ins und EU-Outs entstehen.
- Ein Großteil der ökonomischen Integrationseffekte der Osterweiterung wird faktisch schon vor dem Beitritt ausgeschöpft. Dies gilt auch für die strukturellen Anpassungsprozesse. Zwar werden in Hinblick auf die Osterweiterung Vorbeitritts-hilfen eingesetzt, doch beginnt der massive Mittelzufluß erst nach dem Beitritt. Obwohl sicherlich weitere Integrations- und Anpassungskosten entstehen, ist dies letztlich paradox.
- Im Rahmen der EU-Liberalisierung kann auch der Abbau der gegenseitigen Handelsbeschränkungen zwischen den Ländern des Westbalkans geregelt bzw. eine entsprechende Konditionalität aufgebaut werden. Dabei sollte deutlich werden, dass regionale Integration Bedingung für eine erfolgreiche EU-Integration ist. Dies ergibt sich schon daraus, dass diese Länder recht klein sind und regionale Spezialisierung Teil des EU-Integrationsprozesses ist.

Wachstum, Konvergenz und Regionalpolitik:

- Der Westbalkan befindet sich in einem Wiederaufbau- und Erholungsprozess, der nunmehr nach Krieg bzw. Bürgerkrieg und Transformationskrise eingesetzt hat. Erste Erfolge sind erkennbar. Aller Erfahrung nach, kann bei richtigen Anreizen und „relativ“ stabilen Rahmenbedingungen rasch eine Erholungsphase eintreten. Dies sagt indes nichts darüber aus, ob sich ein langfristiger Konvergenzprozeß einstellt. Einige Regionen des Westbalkans sind auch aus historischer Sicht eher der europäischen Peripherie zuzurechnen, in denen „traditionelle“ Entwicklungshemmnisse sich mit transformationsspezifischen Problemen sowie ethnischen Konflikten überlagern. Schon diese Ausgangskonstellation läßt keine schnellen Aufholprozesse erwarten.
- In einem überschaubaren Zeitraum von zehn Jahren wird der Wachstumsprozeß auf dem Westbalkan eher von transformationsspezifischen, institutionellen Faktoren (Privatisierung, Rahmenbedingungen für den Privatsektor, stabile Makropolitik) als von den „normalen“ ökonomischen Faktoren (Investitionen, Innovationen) abhängig sein. Dabei „konkurriert“ diese Region im Bereich der Niedriglohnsegmente mit

anderen peripheren Regionen in Europa. Langfristig gesehen, sprechen theoretische aber auch empirisch fundierte Argumente dafür, dass sich der Konvergenzprozeß – zumindest in einigen Regionen – nur sehr langsam vollziehen wird und sich eher die Wachstumsraten als die Einkommensniveaus annähern.

- Dabei belegt die empirische Forschung, dass sich aufholendes Wachstum unter instabilen politischen Verhältnissen (u.a. ethnischer Fragmentierung) und schlechter Wirtschaftspolitik nicht einstellt. Daran läßt sich auch mit massiver ausländischer Unterstützung nichts ändern bzw. damit kann sogar diese Situation zementiert werden. Auch der Ansatz, über stärkere „Konditionalität“ den Regierungen „gute Wirtschaftspolitik“ näher zu bringen, zeigt nur dann Wirkung, wenn demokratisch legitimierte Regierungen ein starkes eigenes „Reform Commitment“ an den Tag legen. Trifft dies zu, dann kann ausländische Finanzhilfe den Reformen zum Erfolg verhelfen und über erhöhte Privatinvestitionen das Wirtschaftswachstum fördern.
- Diese Kernaussage deckt sich im übrigen mit den Erfahrungen sowohl der bestehenden EU und als auch der Kandidatenländer. In keinem Fall hat die EU-Struktur- und Regionalpolitik oder die Heranführungshilfen (d.h. der politikorientierte Ansatz) über den (relativen) Erfolg oder Mißerfolg im Wachstums- bzw. Konvergenzprozess entschieden. Unstrittig ist jedoch, dass die marktorientierte Integration die maßgeblichen ökonomischen Kräfte des Konvergenzprozesses freisetzt.
- Die EU-Struktur- und Regionalpolitik kann kein Hoffnungsträger für den Balkan sein. Sie ist hinsichtlich Politikziele und theoretischer Konzepte widersprüchlich und erweist erhebliche praktische Implementierungsprobleme auf. Bleibt allerdings die Mobilität der Produktionsfaktoren – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – begrenzt, dann sind Einkommenstransfers vielfach die einzige Möglichkeit, regionale Einkommensunterschiede zu mildern. Auch ohne Ostweiterung ergibt sich ein erheblicher Reformdruck der bisherigen EU-Politikinstrumente.

Die EU-Perspektive als Politikanker

- Die EU-Beitrittsperspektive ist sicherlich der wichtigste „Politikanker“ erscheint aber in Hinblick auf viele Staaten des Westbalkans wenig glaubwürdig oder liegt soweit in der Ferne, dass die EU-Konditionalität „Hilfe im Gegenzug für EU-konforme Reformen“ nur begrenzt wirksam sein kann. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für den Westbalkan ist richtig, doch fehlen erkennbare Zwischenschritte. „Ausreichende“ Glaubwürdigkeit ist aber nur in überschaubaren Zwischenschritten erzielbar, die entsprechende Anreize bieten, in die nächste Integrationsphase einzutreten. Aus ökonomischer Sicht wäre dabei eine rasche Integration der Güter- und Kapitalmärkte – mit nur partieller Politikintegration -- anzustreben, zumal viele EU-Politikansätze in den nächsten Jahren ohnehin auf dem Prüfstein stehen werden.
- Die Osterweiterung zeigt, dass regelmäßige Evaluierung und entsprechende jährliche Programme zur Erreichung bestimmter Ziele wichtige Instrumente zur Stärkung der internen Reformkräfte sind. Ein solcher Mechanismus, wie er schon jetzt im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ansatzweise etabliert wurde, sollte

konsequent fortentwickelt werden. Um das „Konditionalitätsprinzip“ zu stärken, wäre eine stärkere Koordinierung der internationalen Hilfe unter Führung der EU wäre wünschenswert. Sind die lokalen politischen Eliten nicht zur dauerhaften Kooperation und „guter Wirtschaftspolitik“ bereit bzw. fähig, drohen dauerhafte und massive „Politikinterventionen“ ohne ökonomische Erfolge. Massive Geldzuflüsse würden dann Reformen und Integrationsprozesse eher blockieren.

EU-Integration und schrittweiser Beitritt:

- Das EU-Integrationskonzept ist ein Stufenkonzept, das schrittweise vom Handel über Kapitalbewegungen (aus politischen Gründen ganz am Schluß die Arbeitskräftemobilität), langsam den Aufbau EU-ähnlicher Strukturen, Institutionen und Politiken (politikorientierter Ansatz) bis hin zur Wirtschafts- und Währungsunion (Maastricht-Kriterien) vorsieht. Ein Überspringen einzelner Integrationsstufen bzw. „Abkürzung“ dieses Weges kann es nicht geben. Die partielle Übernahme des Euro als Parallel- oder Hauptwährung ist weniger ein Zeichen der EU-Konformität als der eigenen politisch-institutionellen Instabilität. Currency-Board-Systeme sind der einseitigen Übernahme des Euro auf jeden Fall vorzuziehen.
- Die im Erweiterungsprozeß gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß die MOE-Volkswirtschaften und Unternehmen sich nur langsam auf den intensiveren Wettbewerb durch den Binnenmarkt einstellen. Die Übernahme der EU-Standards und Regeln ist mit mikroökonomischen Kosten verbunden, die weitgehend unterschätzt werden. Bei einem zu frühen Beitrittstermin ist zu befürchten, daß viele Unternehmen überfordert werden und entweder außerhalb der Regelungen operieren (was zu ständigen Problemen mit den Behörden der EU führen wird und Investoren abschreckt) bzw. ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Hohe Folgekosten in den Ländern aber auch für die EU wären die Konsequenz.
- Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem hochintegrierten Binnenmarkt mit intensivem Wettbewerb und ausgebautem Regelwerk entwickelt. Fraglich ist, ob die formaljuristische Übernahme des sog. Acquis Communautaire ausreicht, um den gemeinsamen Besitzstand auch tatsächlich in der Praxis zu übernehmen. Die öffentliche Verwaltung, erklärtermaßen ein Schwachpunkt der MOE-Länder, wird den Anforderungen nur schwer gewachsen sein. Zu Recht weisen die MOE-Länder auf die Anpassungskosten hin, die ihnen schon jetzt entstehen, ohne daß sie in den vollen Genuß der EU-Finanzhilfen kommen. All diese Argumente sprechen für eine allmähliche und stufenweise EU-Integration des Westbalkans.

Erfahrungen aus den Vorbeitrittshilfen:

- Die Einbeziehung des Westbalkans in den „politikorientierten Ansatz“ über PHARE etc. erscheint sinnvoll und sollte sich auf spezifische Aspekte der institutionellen Reformprozesse konzentrieren. Empfehlenswert wäre eine Abstimmung mit dem ISPA-Programm, das eine Vorbereitung auf den Kohäsionsfonds darstellt. Der Vorteil dieses Programmes besteht vor allem darin, dass große transnationale

Infrastrukturprojekte gefördert werden können, die den gesamten Integrationsprozess sowohl regional als auch bezogen auf die EU erleichtern.

- Die Implementierungsprobleme der Vorbeitrittshilfen sowie der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den Kandidatenländern sind massiv. Dabei wird deutlich, dass die Politikansätze an der zentralen Problemlage, nämlich dem Konvergenzprozess der relativ rückständigen Kandidatenländer vorbeigehen. Es besteht zudem die Gefahr massiver Absorptionsprobleme und Fehlallokation von Mitteln.
- Sich auf ein nationales Konvergenzkonzept zu konzentrieren ist zudem vorteilhaft, weil es zunächst zentrale – mehr oder weniger überschaubare -- Defizite des nationalen Aufholprozesses aufgreift. Ferner liegen, wie die Erfahrung der Kandidatenländer zeigt, erhebliche Absorptionsprobleme insbesondere auf regionaler Ebene vor. Die zentrale Abwicklung der Fonds in den nationalen Verwaltungen ist deshalb zu empfehlen, weil dadurch die Probleme hinsichtlich Finanzkontrolle und Korruption besser in den Griff zu bekommen sind.
- Angesichts der EU-Erweiterung und der damit verbundenen Zunahme der abzuwickelnden Programme ist es nur eine Frage der Zeit, wann die EU selbst an die Grenzen ihrer Verwaltungskapazitäten stößt. Auch eine stärkere Rolle der EU auf dem Westbalkan verlangt die Bereitstellung entsprechender Verwaltungskapazitäten, um rascher und flexibler einen entsprechenden Mitteleinsatz zu organisieren.

TABELLE 2

Exportstruktur der MOE-Länder, Sloweniens und Kroatiens sowie des Westbalkans im Handel mit der EU-15 im Jahre 2000

	MOE-Länder*	Slowenien/Kroatien	Serbien/Bosnien/Mazedonien	Bulgarien/Rumänien/Albanien
Lebende Tiere u. Erzeugnisse	1,32	0,45	0,94	1,25
Waren Pflanzlichen Ursprungs	1,16	0,33	6,27	1,34
Tierische und pflanzliche Fette	0,03	0,03	0,01	0,01
Lebensmittelindustrie	0,96	0,72	2,41	1,31
Mineralische Stoffe	19,38	1,60	0,60	1,45
Chemische Produkte	3,93	4,01	1,10	3,05
Kunststoffe	2,95	5,68	4,08	2,18
Häute, Felle	0,75	1,45	2,53	1,31
Holz und Holzwaren	4,14	5,14	6,29	3,20
Papier Pappe	1,75	3,86	1,22	0,59
Spinnstoffe	8,68	12,76	23,05	33,31
Schuhe	1,53	2,69	6,05	9,73
Waren aus Steinen	1,45	2,02	0,66	1,69
Perlen, Edelsteine	1,93	0,29	0,22	0,45
Unedle Metalle	13,44	11,98	32,03	16,76
elektronische Geräte	21,16	21,16	4,44	13,38
Beförderungsmittel	9,71	13,83	4,17	2,77
Optische Apparate	0,89	2,34	0,37	0,58
Waffen	0,02	0,00	0,15	0,01
Verschiedene Waren	4,76	9,64	3,39	5,61
Kunstgegenstände	0,04	0,01	0,02	0,03

Anmerkung: *einschließlich Rußlands und der Ukraine

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.