



EUROPÄISCHE UNION UND DIE PROBLEME SÜDOSTEUROPAS

Südosteuropa fällt zurück

Editorial von Nenad Zakošek

Im Jahr 2015 jähren sich wichtige Gedenktage der neueren südosteuropäischen Geschichte: 25 Jahre seit den ersten freien Wahlen in den Ländern Ex-Jugoslawiens, 20 Jahre seit dem Ende des Krieges in Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Doch es ist wichtig, sich mit Südosteuropa auch unabhängig von diesen Jubiläen zu beschäftigen. Denn, es ist eine europäische Region, die in den letzten Jahren aus dem Fokus der großen europäischen Politik geraten ist. Zu Unrecht, denn sie braucht europäische Aufmerksamkeit und Unterstützung. Die gegenwärtige Lage ist entmutigend, es überwiegen negative Trends. Hier möchte ich nur auf einige der wichtigsten Probleme der Region aufmerksam machen.

Zunächst müssen die negativen Folgen der letzten globalen Wirtschaftskrise für die Region betont werden. Alle Länder der Region (außer Albanien) erlebten einen spürbaren Rückgang des Inlandsprodukts. Dadurch wurde vor allem die Beschäftigung getroffen, Arbeitslosigkeit stieg stark an, und der Migrationsfluss der Arbeitskräfte in Richtung Westen erhöhte sich. Zwar ist inzwischen eine wirtschaftliche Erholung eingetreten und in den meisten Ländern (außer Kroatien) wurde das Vorkrisenniveau des Inlandsprodukts erreicht und übertroffen, aber der Arbeitsmarkt hat sich noch nicht erholt, die Arbeitslosigkeit (vor allem unter der Jugend) bleibt dramatisch hoch.

Die sozialen Folgen der Krise haben die Legitimität der politischen Institutionen in der Region geschwächt

Zweitens, die sozialen Folgen der Krise sind überall spürbar. Wie die Daten zeigen, haben Armut und soziale Ungleichheit in allen Ländern der Region zugenommen. In einigen Staaten führte das zu einem Protestaufschrei der unzufriedenen Bürger, die sich gegen inkompetente, korrupte und auf egoistische Interessen fokussierte politische Eliten auflehnten. Demonstrationen und Proteste erschütterten in den letzten Jahren Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien und Bulgarien. Dies schadete der Legitimation politischer Institutionen, das Vertrauen der Bürger in sie hat einen historischen Tiefstand erreicht. Unter diesen Bedingungen sind notwendige Reformen schwer durchsetzbar. Auch hat die soziale Unzufriedenheit zur politischen Destabilisierung und Erhöhung sicherheitspolitischer Risiken geführt, wie die neueren Ereignisse in Makedonien zeigen.

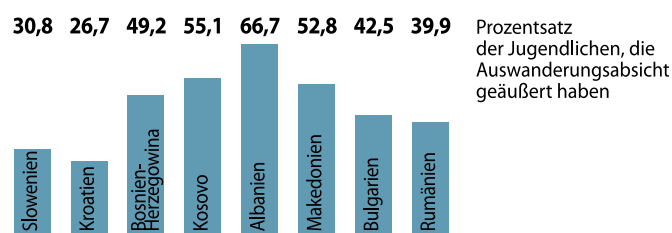
Drittens, es gibt eine Kontinuität des Nationalismus in der Region, vor allem in den Staaten, die aus dem ehemaligen Jugoslawien entstanden sind. Die politischen Eliten haben sich als unfähig erwiesen, Vergangenheitsbewältigung zu leisten, wodurch man die Völker der Region miteinander aussöhnen könnte

und gleichzeitig alle in der Vergangenheit begangenen Verbrechen verurteilen würde. Statt einer Ausbreitung des europäischen Geistes der Kooperation und gegenseitiger Anerkennung sind wir Zeugen der Befangenheit in alten Animositäten und unproduktiven Konflikten. Leidtragende dieser Situation sind auch Jugendliche, die im nationalistischen Geist erzogen werden.

Viertens, unter dem Einfluss der Transition und des Nationalismus haben Jugendliche in Südosteuropa politische Auffassungen entwickelt, die teilweise besorgniserregend sind, wie dies ein von der FES durchgeführtes empirisches Forschungsprojekt in der Region belegt (siehe mehr unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/11505.pdf>). Die Jugendlichen in der Region sind an der Politik nicht interessiert, haben sehr wenig Vertrauen in demokratische politische Institutionen und fühlen sich von ihnen nicht vertreten. Im demokratischen Leben in den Ländern Südosteuropas kann man gegenwärtig nicht mit viel Engagement der jungen Generation rechnen.

Was tun angesichts der beschriebenen Situation? Es ist offensichtlich, dass Südosteuropa wieder mehr Aufmerksamkeit der EU braucht, aber auch mehr Entschlossenheit und Verantwortungsbewusstsein der lokalen Politiker, um Probleme zu lösen und regionale Kooperation zu fördern. Auch die kroatische Politik sollte sich stärker in diesem Sinne engagieren. Mit dem Berlin-Prozess, einer von Deutschland 2014 angeregten Initiative zur Kooperation im Aufbau der regionalen Infrastruktur, aber auch mit den bereits vom Regionalen Kooperationsrat Südosteuropas entwickelten Instrumenten, haben die Staatsführer in der Region eine Chance, die Lösung der akuten Probleme gemeinsam und mit europäischer Unterstützung anzugehen. Schon am 27. August setzt sich der Berlin-Prozess auf einem regionalen Gipfeltreffen in Wien fort. Diese Initiative sollte in der Tat genutzt werden, um Südosteuropa wieder auf den europäischen Pfad zu bringen.

Auswanderungsabsicht der Jugendlichen in 8 Ländern Südosteuropas



Quelle: Klaus Hurrelmann, Michael Weichert (Ed.), *Lost in Democratic Transition*. Berlin/ Maribor/ Skopje: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, S. 42.



Die EU-Beitrittsperspektive für den Westbalkan verblasst

von Dejan Jović

Der zwanzigste Jahrestag der Beendigung des Krieges in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, der in diesem Jahr in beiden Ländern begangen wird, findet auf dem Westbalkan mehr Spannungen und Ungewissheiten vor als 2005 zum zehnten Jahrestag. Vor zehn Jahren war der Westbalkan unter dem starken Eindruck des Versprechens, das zunächst 2000 auf dem Zagreber Treffen der Staats- und Regierungschefs aus der Region und der EU und dann auf dem Gipfeltreffen der EU 2003 in Thessaloniki gemacht wurde: dass alle Länder des ehemaligen Jugoslawiens ihren Platz in der Europäischen Union haben und dass es von ihnen selbst abhängt, wann sie EU-Mitglieder werden. Dieses Versprechen löste Optimismus und auch einen gewissen Enthusiasmus aus, so schnell wie möglich den Weg der Annäherung an die EU zu beginnen. In diesen Jahren erweiterte sich die EU wirklich, so dass dieses Versprechen nicht unrealistisch aussah. Slowenien, zusammen mit neun weiteren Ländern, trat 2004 in die EU ein, und Kroatien begann 2005 die Beitrittsverhandlungen. Makedonien unterzeichnete 2001 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, das 2004 in Kraft trat. Ein Jahr später, 2005, wurde Makedonien EU-Kandidat. Bulgarien und Rumänien traten 2007 in die EU ein, wodurch der Westbalkan ein „Binnenmeer“ der Europäischen Union wurde, so dass man nicht mehr von Osterweiterung sprechen kann, sondern von „innerer Konsolidierung“ oder vom „Ausfüllen von Leerstellen“ auf der politischen Karte Europas. Das war ein wichtiger Schritt vorwärts, weil aus der heutigen Perspektive viel klarer ist, dass die Osterweiterung problematisch ist – vor allem für Russland – während ein „Ausfüllen von Leerstellen“ keine zusätzlichen Ängste im Osten Europas erzeugt.

Europäische Krise und Westbalkan

Wo steht aber der Westbalkan heute? Im Jahr 2015 befinden wir uns in vieler Hinsicht in einer ganz anderen Situation. Die EU ist in einer mehrfachen Krise, deren Ende nicht in Sicht ist. Zunächst kam die Krise der diplomatisch-sicherheitspolitischen Glaubwürdigkeit in der ersten Hälfte der 1990-er Jahren anlässlich der post-jugoslawischen Kriege. Es zeigte sich, dass die EU Kriege in Europa weder verhindern noch aufhalten kann – ohne die Unterstützung der USA, und teilweise auch ohne aktive und konstruktive Einbeziehung Russlands. Dann kam die institutionelle Krise, die im Jahr 2005 eine Folge der Ablehnung der „Europäischen Verfassung“ durch Franzosen und Niederländer war. Das Problem wurde durch spätere Kompromisse gemildert, aber die Legitimität der europäischen Integration wurde zweifellos erschüttert. Die gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik erlebte einen Schlag durch die Uneinigkeit der EU-Staaten in der Frage des Irakkrieges 2003, was sich in den politischen Differenzen über die Einstellung zu Vladimir Putins Russland fortsetzte. Aber die eigentliche Krise erfolgte, nachdem die Finanzkrise aus den USA nach Europa kam, wodurch die ökonomische und finanzielle Sicherheit vieler Bürger

und Länder gefährdet wurde. Es stellte sich die Frage: Wie können liberale Werte (wie freier Markt) mit der Forderung nach Sicherheit und Stabilität von Volkswirtschaften vereinbart werden?

Vor zehn Jahren prägten Optimismus und Enthusiasmus das Verhältnis der Westbalkanländer zur Europäischen Union, heute ist es anders

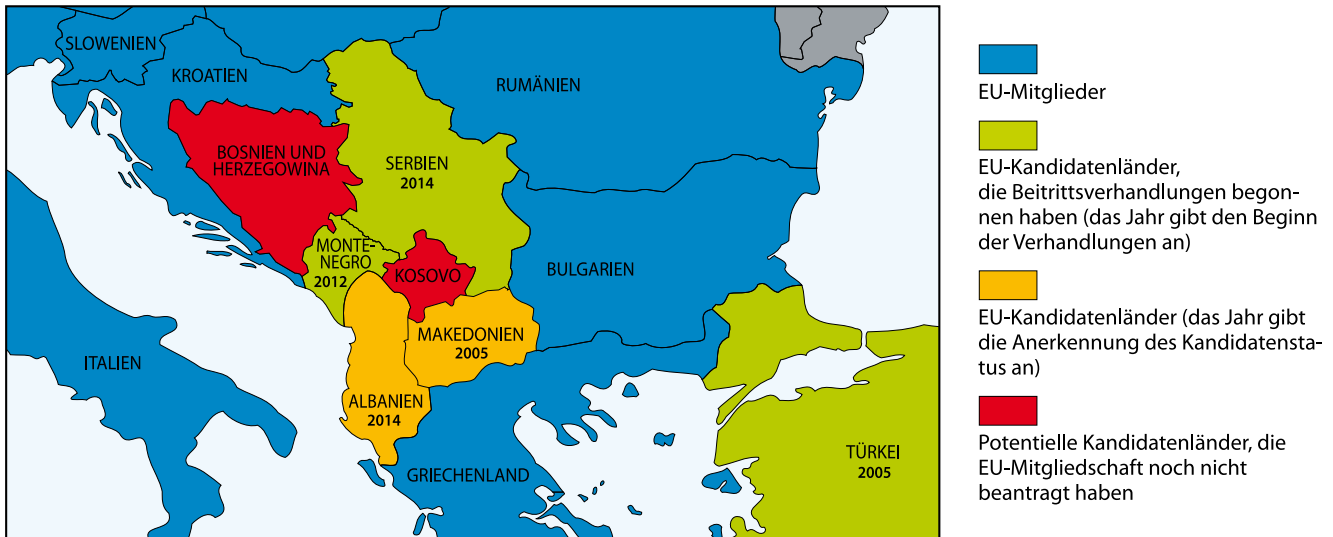
Gleichzeitig mit der europäischen Wirtschaftskrise erstarkten zwei Mächte an den Grenzen der EU: Russland an der östlichen Grenze und die Türkei an der südöstlichen. Beide Länder erlebten einen wirtschaftlichen und politischen Aufschwung in dieser Zeit. Im vorigen Jahr musste die Europäische Union der Tatsache ins Auge sehen, dass sie sich nicht mehr nach eigenen Präferenzen erweitern kann. Die russische Intervention in der Ukraine hat wahrscheinlich in Wirklichkeit die Ostgrenzen der EU auf eine längere Zeit, wenn nicht für immer, festgelegt. Der Machtzuwachs Russlands hat große Folgen für alle Länder an der Peripherie (der inneren wie der äußeren) der Europäischen Union. Die Länder an der äußeren Grenze der EU (einschließlich Länder des Westbalkans) müssen unter den neuen Umständen vorsichtiger sein. Sie werden versuchen, zwischen EU und Russland zu balancieren. Das Gleiche tun auch einige Länder an der inneren Seite der EU-Grenze: etwa Ungarn, teilweise Bulgarien und die Slowakei. Die neuen Umstände zwingen die baltischen Staaten, aber auch Finnland und Schweden dazu, die russische Position zu berücksichtigen.

Die Länder des Westbalkans erwägen ebenfalls verschiedene Alternativen. Vor zehn Jahren stellte keines der Länder die Frage, ob EU-Mitgliedschaft wirklich die einzige Option ist. Heute schauen alle diese Länder auch in andere Richtungen: nach arabischen Ländern und China wegen Finanzen und Investitionen, nach Russland und der Türkei wegen ihrer politischen Position, nach Amerika wegen möglichem Schutz in gefährlichen Zeiten, die eventuell eintreten könnten. Einige Länder flirteten mit dem Gedanken der „Neutralität“: ob militärischer (Serbien) oder politischer. Obwohl die politischen Eliten mehr oder weniger der Idee des EU-Beitritts ihrer Länder treu bleiben, ist die öffentliche Meinung heute viel skeptischer und viel mehr in sich geteilt in dieser Frage als das vor zehn Jahren der Fall war.

Die Länder an den äußeren Grenzen der EU, auch die Länder Südosteuropas, müssen heute zwischen der EU und Russland balancieren

Es ist paradoxal, dass gerade in dem Moment, wo Alternativen erscheinen, sich die EU entschlossen hat, vorsichtiger und exklusiver in der Frage der Zukunft der Erweiterung zu sein. Es gibt keine Übereinstimmung in der EU hinsichtlich der Erweiterung, die öffentliche Meinung in der EU ist immer skeptischer in dieser Frage. Einige Länder – etwa Frankreich und Österreich – haben Referenden angekündigt über jede neue EU-Erweiterung. In der EU wurde lange Zeit eine Debatte zwischen Befürwortern der

Südosteuropäische Staaten und EU



„Erweiterung“ und jener der „Vertiefung“ der Union geführt. Heute spricht man viel mehr über „exits“: Grexit und (wegen des anstehenden Referendums in Großbritannien) Brexit. Sollte Marine LePen in den nächsten Präsidentschaftswahlen in Frankreich gewinnen, wird man vielleicht auch über Frexit sprechen. Wie kann eine solche Europäische Union den Kandidatenländern attraktiv sein?

Gefährdete Stabilität

Ein zusätzliches Problem ist, dass einige EU-Länder ihre Position nutzen, um ihre nationalen Interessen gegenüber Kandidatenländern durchzusetzen. Das Veto-Recht in der EU ermöglicht jedem Land, es zu beliebigen Zwecken zu nutzen, auch dann, wenn es darum geht, ein Nachbarland, das in die EU will, unter Druck zu setzen. So blockiert Griechenland wegen des Namensstreits seit zwanzig Jahren die Mitgliedschaft Makedoniens in der NATO und in der EU, ohne dass die EU eine Lösung für diesen Streit finden konnte. Kroatien, Ungarn und Rumänien benutzen ebenfalls gelegentlich ihre EU-Mitgliedschaft, um auf Belgrad Druck auszuüben – in Fragen der Rechte nationaler Minderheiten, des Verhältnisses zu den Ereignissen der 1990-er Jahre, und aus anderen Anlässen. Gleichzeitig besteht innerhalb der EU Uneinigkeit über die Frage der Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos, was eine einheitliche EU-Politik sowohl gegenüber Serbien als auch gegenüber Kosovo verhindert. Aus der Perspektive der betroffenen Länder stellt sich die Frage: Ist die EU eigentlich Quelle von Problemen, anstatt eine Quelle von Lösungen zu sein? Diese Frage muss man vor allem mit dem Blick auf Ukraine stellen, wo die EU durch ihre unklare Politik eigentlich die Situation verschlechtert hat. Sie handelte als ein potenziell interessierter Bräutigam, der keine Heirat anbietet, aber die Ehe der Braut mit einem anderen Bräutigam zu verhindern versucht. Ähnlich sehen auch die Warnungen aus Brüssel an die Westbalkanländer aus, keine Annäherung an Russland anzustreben, sondern in allen Aspekten der Politik der EU gegenüber Russland zu folgen. Diese Warnungen würde man schneller und vollständiger akzeptieren, wenn aus Brüssel auch konkrete Angebote mit ihnen verbunden wären, einschließlich der Ermöglichung eines schnelleren EU-Beitritts. Aber genau das Gegenteil wird angeboten: neue Bedingungen, weniger Interesse

an der Region. Als Kroatien der EU beitrug, sagte man, es käme sehr spät auf die Party, die Feier sei bereits vorbei, vielmehr stünde nun die Aufräumarbeit an. Heute ist die Lage noch schlimmer.

Alle diese Prozesse wirken sich auf die innenpolitische Situation in den Westbalkanländern aus. In Makedonien, das am Ende der 2000-er Jahre praktisch die Hoffnung auf einen baldigen EU-Beitritt aufgegeben hat, kam es zur Wiederbelebung des Nationalismus, der Korruption und des Autoritarismus. Die unlängst aufgedeckte Abhöraffaire zeigt, dass das Land sich rückwärts bewegt und heute in einem schlechteren Zustand ist als vor zehn Jahren. In Serbien wendet sich die öffentliche Meinung Russland zu, obwohl die gesamte politische Elite (zumindest verbal) proeuropäisch ist. Es ist fraglich, wie lange diese Kluft zwischen Politikern und der Öffentlichkeit bestehen kann. Die russische Blockade der britischen Srebrenica-Resolution im Sicherheitsrat der UNO war sicherlich nicht unpopulär in Serbien. In Bosnien-Herzegowina und Albanien, ebenso im Kosovo – also in den Ländern, die am weitesten von der EU-Mitgliedschaft entfernt sind – wenden sich die Regierungen und Öffentlichkeit den USA zu (zusätzlich orientiert man sich in der Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina an Russland und in Teilen der Föderation, wo Bosniaken die Mehrheit stellen, an der Türkei). In diesen Ländern herrschte ohnehin die Überzeugung vor, dass die USA eine Schlüsselrolle in den schweren Zeiten des Krieges gespielt haben, während die EU zwar ein nützlicher, aber nicht ganz verlässlicher Partner sei. All dies öffnet das Tor für den Einfluss von alternativen Mächten auf dem Westbalkan, die sich neben der EU oder gegen sie als Akteure zu etablieren versuchen.

Die europäische Krise hat die innenpolitische Situation in den Westbalkanländern negativ beeinflusst

Aber die größte Gefahr für den Westbalkan ist nicht, dass die EU ihre Rolle eines sicherheitspolitischen Garanten anderen Mächten überlassen könnte: die USA, Russland oder die Türkei werden eher die EU ergänzen und zusätzliche Sicherheitsgarantien oder Entwicklungsmöglichkeiten anbieten. Gefährlich wäre aber, wenn alte Garanten den Frieden nicht mehr sichern können, und neue Akteure das ebenfalls nicht tun können. In einem solchen „Interregnum“ – das wissen wir aus den frühen 1990-er Jahren – ist alles möglich, auch neue Konflikte mit tragischen Folgen.

Südosteuropa braucht mehr Willen zur Kooperation

Interview mit Josip Juratović

Wir sprachen mit Josip Juratović, Mitglied des Deutschen Bundestages im dritten Mandat, über seine Sicht der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung in Südosteuropa



Wie sehen Sie gegenwärtig die Lage in Südosteuropa, insbesondere in den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens?

> Es ist schwierig, den allgemeinen Entwicklungstrend zu beurteilen und zu sagen, ob es zur Verbesserung oder zur Verschlechterung der Situation kommt. Auf jeden Fall ist die allgemeine wirtschaftliche und soziale Lage nicht gut, auch gibt es zur Zeit keine positive Perspektive der Entwicklung. Die allgemeine Stimmung, das geistige Klima, unter den Menschen ist sehr kritisch. Sie haben die Hoffnung verloren, dass es besser werden kann. Eine solche Lage ist das Schlimmste, was der Politik passieren kann, nämlich, wenn sie den Menschen nicht glaubwürdig die Aussicht auf eine bessere Zukunft bieten kann.

Politische Entwicklung und Erwartungen der Bürger

Wie beurteilen Sie die politische Lage in den einzelnen Staaten der Region?

> Kroatien als neues EU-Mitglied hat große Fortschritte gemacht im Vergleich zu anderen Ländern in der Region. Die kroatische Regierung kann auch einige positive Ergebnisse aufweisen, aber trotzdem ist die Stimmung in Kroatien nicht gut, vielleicht auch deswegen, weil die Erwartungen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt zu groß waren.

Bosnien und Herzegowina ist in einer Situation, wo man in der Entwicklung stehen geblieben ist. Die nationale Frage stand hier die ganze Zeit im Vordergrund und die Lösung anderer Probleme, vor allem der wirtschaftlichen und sozialen, wurde vernachlässigt. Deswegen sind die Menschen dort resigniert.

Montenegro als EU-Beitrittskandidat ist in einer etwas besseren Position. Die Menschen haben dort keine großen Erwartungen in Hinsicht auf die Auswirkungen des Beitrittsprozesses, vor allem, weil er so langwierig ist. Es ist aber bemerkbar, dass die Bürger eine wirtschaftliche Besserung erwarten. Ähnliches gilt auch für Albanien.

Im Kosovo sind die Erwartungen der Menschen auf die Lösung der Frage seiner internationalen Anerkennung als eines unabhängigen Staates gerichtet. Leider kommen die internationalen Institutionen in dieser Frage nicht weiter. Das wirkt sich auf die Funktionsweise und Legitimität der internationalen Akteure im Kosovo aus. Als Beispiel kann die Lage der EULEX-Mission im Kosovo genannt werden: hier haben Abmachungen mit der lokalen Politik ihrer Glaubwürdigkeit geschadet. Unter diesen Bedingungen wird die Funktionalität der Institutionen nur sehr schwer

gewährleistet. Man vertröstet die Menschen damit, dass es mit der Anerkennung Kosovos besser wird, aber daran glauben die Menschen nicht mehr. Als Konsequenz sehen wir einen Massenexodus von Menschen aus Kosovo.

Die allgemeine Stimmung unter den Menschen in Südosteuropa ist sehr kritisch

In einer besonders schweren Situation befindet sich Makedonien. Dem Land wurde im Jahr 2005 die EU-Beitrittsperspektive geöffnet und bis 2008 lief der Prozess positiv ab. Danach ist man stecken geblieben. Der Namensstreit mit Griechenland spielte dabei eine wichtige Rolle. Aber wir wissen, dass Makedonien seit langem ein inneres Problem hat. Das Ohrid-Abkommen funktioniert nicht richtig, und die Teilung zwischen slawischen und albanischen Makedoniern ist spürbar. In den letzten Jahren waren wir Zeugen davon, dass die zentralen staatlichen Institutionen Makedoniens in Frage gestellt werden. Das Parlament funktioniert nicht, seitdem die Opposition aus ihm ausgezogen ist, die Regierung ist durch Abhörskandale belastet, die sogar der Ministerpräsident zugibt. Unter diesen Bedingungen steht in Makedonien die Demokratie auf dem Spiel. Brüssel bemüht sich darum, zwischen Regierung und Opposition zu vermitteln, um ein Minimum an Funktionsfähigkeit der Institutionen, vor allem des Parlaments, zu sichern.

Schließlich Serbien. Das Land hat eine Schlüsselrolle in der Region. Serbien hat eine neue Regierung, die sich darauf festgelegt hat, den EU-Beitritt des Landes herbeizuführen. Serbien braucht enorme Hilfe, um diese Aufgabe zu erfüllen. Dabei müssen auch einige Fragen, nach außen wie im Inneren, geklärt werden.

Meinen Sie, dass die heutige Führung Serbiens, der Regierungspräsident Aleksandar Vučić und der Staatspräsident Tomislav Nikolić, wenn man ihre politische Geschichte bedenkt, in ihrer EU-Orientierung glaubwürdig sind?

> Ich habe mehrmals Gespräche mit den Vertretern der serbischen Staatsführung geführt, mit Herrn Vučić, Herrn Dačić. Ich zweifle nicht an ihrem Willen zum EU-Beitritt. Trotzdem sehe ich, dass es auf diesem europäischen Weg bestimmte Probleme gibt, und dazu gehört auch das Problem der Glaubwürdigkeit. Ich habe Herrn Vučić persönlich gesagt, dass es notwendig ist, Vergangenheitsbewältigung zu praktizieren. Das ist für Serbien wichtig, aber auch für die Region. Das müssen und können nicht

in erster Linie Politiker tragen, sondern es ist eine Aufgabe der Wissenschaftler – der Historiker und anderer – die zusammen kommen müssen, um eine gemeinsame Sicht der Vergangenheit, aller wichtiger Ereignisse, auszuarbeiten. Wenn das erreicht werden kann, werden Politiker von dieser Last befreit und können sich auf solche gemeinsam erarbeitete Standpunkte stützen.

Die serbische Regierung hat darüberhinaus zwei weitere Probleme. Es geht einmal um die Umsetzung der notwendigen Reformen in der Gesellschaft. Zwar kann man sagen, dass die führenden Politiker der serbischen Regierung, auch in den einzelnen Ministerien, den Beitritt Serbiens zur EU anstreben und bereit sind, Reformen durchzuführen. Fraglich ist aber, wie weit diese Reformen in der Gesellschaft und in den serbischen Institutionen durchgesetzt werden können. Serbien braucht Hilfe und Unterstützung von außen, um den Erfolg der Reformen zu sichern.

Das andere Problem ist Folgendes: man muss sich entscheiden, welches Serbien in die EU eintreten will. Nur ein europäisches Serbien kann EU-Mitglied werden, aber in der serbischen Gesellschaft gibt es andere Gruppen, die entgegengesetzte Werte befürworten. Die serbische Regierung kann nicht allen solchen Gruppierungen Genüge tun, also ein bisschen der rechten Szene nachgeben, ein wenig der linken Szene – sie muss sich eindeutig zu den europäischen Werten bekennen.

Nationalismus und europäische Werte

Ihre These ist also, dass es in der Region eine Auseinandersetzung um europäische Werte gibt und dass die Regierungen sich oft nicht deutlich genug für diese einsetzen.

> Ja, die EU-Mitgliedschaft als eine Frage der Akzeptanz europäischer Werte muss für die Bürger erkennbar werden. Wir müssen uns darauf einstellen, dass es dagegen Widerstände geben wird. In jeder Nation existieren unterschiedliche politische Vorstellungen, und die Mehrheit soll entscheiden, welchen Kurs man steuern will. Man kann aber nicht in die EU eintreten wollen und zugleich extrem rechte Positionen in der Gesellschaft tolerieren, die Regierungen müssen also engagierter die politische Auseinandersetzung um europäische Werte führen. Das gilt übrigens auch für Kroatien: nur ein europäisches Kroatien kann sich als EU-Mitglied bewähren. Die Regierung in Kroatien muss also eine klare Position gegenüber Gruppen beziehen, die den europäischen Gedanken nicht leben wollen. Manchmal habe ich das Gefühl, dass die Regierung sich bemüht, den Frieden einzuhalten, indem sie die nationalistischen Gruppierungen zu besänftigen versucht. Aber die kann man nicht besänftigen, sie geben keine Ruhe und werden alles tun, um die Demokratie zu untergraben.

Wie sehen Sie die letzten Inzidente, die Vojislav Šešelj ausgelöst hat? Übrigens wurde er vom Haager Gericht ohne irgendwelche Auflagen aus der Haft entlassen. Wie beurteilen Sie die Rolle des Haager Gerichts hinsichtlich des Friedens und der Verständigung in der Region?

> Als der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag gegründet wurde, war ich sehr dankbar, weil mit ihm die Chance gegeben wurde, keine kollektive Schuldzuweisung hinzunehmen, sondern individuelle Verantwortung für Kriegsverbrechen festzustellen. Als Abgeordneter des Bundestages muss ich mich natürlich sehr behutsam zu Problemen der Gerichtsbarkeit äußern. Dennoch muss ich sagen, dass ich bestimmte Dinge im Zusammenhang mit dem Haager Gericht nicht verstehe. Hinsichtlich des Strafverfahrens gegen Šešelj muss man erstens fragen, warum ein Prozess zehn Jahre

lang dauert. Dann die Freilassung von Šešelj: Das war vielleicht gut gemeint, aber jeder wusste, was Šešelj anrichten kann, außerdem hatte er das selber angekündigt. Allerdings gehört die Fähigkeit, mit Phänomenen wie Šešelj umzugehen, zu den Bedingungen, die EU-Kandidaten erfüllen müssen. Es geht um die Rechtsstaatlichkeit: Šešelj verbreitet Hass, und Serbien muss solches Verhalten effektiv strafbar machen. In diesem Sinne hätte die serbische Justiz längst handeln müssen.

Die Aussichten auf EU-Integration und regionale Kooperation

Wie sieht die Perspektive der EU-Mitgliedschaft für die Länder der Region aus?

> An dem Versprechen von Thessaloniki, alle Länder Südosteuropas in die EU aufzunehmen, wenn sie die Bedingungen dafür erfüllen, hat sich nichts geändert. Was die Geschwindigkeit der Annäherung der Länder in der Region an die EU betrifft, muss ich ehrlich folgendes sagen: Die Welt hat sich verändert, die Union ist heute global in einer Lage, die wesentlich anders ist als vor zehn Jahren. Krisengebiete haben sich so verschoben, dass Europa heute von ihnen umgeben ist. Deswegen ist der Fokus der EU heute auf Syrien, auf Ukraine gerichtet, während dem Westbalkan weniger Aufmerksamkeit zuteil wird. Ich bin im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages, und einige Kollegen von mir und ich versuchen, den Westbalkan in den Mittelpunkt zu stellen. Aber ich habe gleichzeitig volles Verständnis dafür, dass Deutschland jetzt zuerst schauen muss, wie man das Feuer in Ukraine oder in Syrien löscht. Auf dem Balkan herrscht Friede, und ich hoffe, dass das so bleibt. Die offenen Fragen und Streitpunkte in der Region werden nicht von Brüssel gelöst. Ich erwarte, dass die Initiative aus der Region kommt.

Die EU-Mitgliedschaft als eine Frage der Akzeptanz europäischer Werte muss für die Bürger erkennbar werden

Das gleiche gilt für den EU-Beitritt. Die Bedingungen sind bekannt und die Staaten der Region können von selbst aus viel tun, um sie zu erfüllen. Andererseits halte ich das Thema der Herangehensweise der EU gegenüber der Region für wichtig. Bisher lief alles ausschließlich auf der bilateralen Ebene ab, also jeweils zwischen der EU und den einzelnen Ländern. Die Länder selbst wollten es so. Das war nicht grundsätzlich falsch, aber es war nicht ausreichend. Natürlich müssen sich Reformen und Umstrukturierungen in dem Beitrittsprozess bilateral abwickeln. Aber die Entwicklung der ökonomischen Perspektive kann nur regional laufen. Die EU selbst ist ein Wirtschaftsgebiet, ein Zusammenschluss der Staaten, die zusammen arbeiten. Das können die Länder der Region auch nicht umgehen. Es ist dringend notwendig, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch regional funktioniert, dass die CEFTA funktioniert, dass die Infrastruktur gemeinsam aufgebaut wird, dass die Energieversorgung in der Region koordiniert wird, dass hier der gemeinsame Markt entsteht, dass wissenschaftliche Zusammenarbeit stattfindet, usw.

Also die regionale Zusammenarbeit ist für die wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar. Nun hat die EU diese regionale Dimension der Wirtschaft bei dem Berliner Treffen im vorigen Jahr angestoßen, das wird in diesem Jahr in Wien fortgesetzt. Aber die Länder der Region können selber mehr dafür tun. Es gibt auch positive Beispiele. So ist der außenpolitische Ausschuss des kroa-

tischen Parlaments, unter der Leitung von Milorad Pupovac, sehr aktiv auf dieser regionalen Ebene. Die regionale parlamentarische Zusammenarbeit ist gut und wichtig. Aber die regionale Kooperation darf sich nicht auf den Austausch über den Ist-Zustand begrenzen, sie muss gemeinsame Ziele definieren. Ich weiß, dass die Politik in Kroatien und in den anderen Ländern in der Region Schwierigkeiten damit hat, den Menschen zu erklären, warum wir Krieg geführt haben, wenn wir jetzt wieder zusammen arbeiten sollen. Ja, die Antwort ist, dass das so ist gerade weil wir Krieg geführt haben. Diese Antwort haben auch die Deutschen und Franzosen nach dem zweiten Weltkrieg gefunden. Um Zukunft zu bauen, brauchen wir regionale Kooperation, und sie kann nicht von außen aufgezwungen werden.

Was sollte Kroatien in der Region tun?

> Mir persönlich ist die Rolle Kroatiens in der Region sehr wichtig. Kroatien ist in die EU eingetreten mit der Aufgabe, Beispiel und Leuchtturm in der Region zu sein, um ein Signal für die anderen Länder in der Region zu vermitteln, dass es geht, dass man die Dinge verändern kann, dass es eine EU-Perspektive gibt. Ich erwarte von den Kroaten, dass sie sich mehr für die Region einsetzen. Es ist endlich an der Zeit, dass der nationalistische Wanderzirkus, mit der Zerstörung der kyrillischen Tafeln hier und mit Šešelj dort, endlich aufhört. Hier müssen Regierungen han-

deln, sie dürfen sich nicht von kleinen Gruppen, die die regionale Kooperation bremsen, unter Druck setzen lassen. Kroatien muss also in Fragen der regionalen Wirtschaftskooperation Initiative übernehmen und tätig werden, nicht nur, weil es den Auftrag der EU hat, sondern auch aus wohl verstandenem nationalem Interesse. Das ist zum Beispiel sehr wichtig für die Wiederbelebung der Wirtschaft in Slawonien. Wenn es den Fluss von Waren, Menschen, Geld usw. in Richtung Bosnien-Herzegowina und Serbien nicht gibt, wird Slawonien absterben, es wird zu einem Blinddarm der EU. Regionale Zusammenarbeit ist die einzige Chance für die wirtschaftliche Entwicklung Slawoniens.

Ohne wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region hat die EU-Integration der Staaten des Westbalkans keine Chance

Was ist die Rolle Deutschlands in der Region?

> Deutschland will keine besondere Rolle in der Region übernehmen. Deutschland ist immer bereit, sich maximal für eine positive Entwicklung einzusetzen – für Frieden, Stabilität, Kooperation, usw. Aber dieses Engagement findet immer mit dem europäischen Gedanken im Hintergrund statt. Als die größte Nation in der EU hat Deutschland eine wichtige Rolle in der Verbreitung dieses europäischen Gedankens.

Das Gespräch führte Nenad Zakošek

DER REGIONALE KOOPERATIONSRAT UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DES WESTBALKANS

Regionale Integration ist Voraussetzung für den Beitritt zur Europäischen Union

Interview mit Goran Svilanović

Wir sprachen mit Goran Svilanović, dem Generalsekretär des Regionalen Kooperationsrates für Südosteuropa, über die Dynamik der regionalen Zusammenarbeit.

Was sind gegenwärtig die Hauptthemen in der Arbeit des Regionalen Kooperationsrates (Regional Cooperation Council, RCC)?

> Der RCC entstand aus dem Stabilitätspakt für Südosteuropa. Sein erster Generalsekretär war der kroatische Diplomat Hido Biščević. Ich bin seit zwei Jahren an der Spitze des Rats. In dieser Zeit haben wir zwei Haupterrungenschaften erzielt. Erstens, auf der politischen Ebene sind wir eine regionale Organisation, die jetzt alle einschließt und wo alle miteinander kooperieren können. Vorher war fraglich, wie man mit dem Kosovo verfahren sollte. Ich persönlich war auch in Gespräche zwischen Belgrad und Prishtina involviert, und wir haben eine Lösung gefunden, wie der Kosovo in den RCC einbezogen werden kann. Das hat auch zum sogenannten Brüsseler Abkommen geführt. Heute ist der Kosovo an vielen regionalen Programmen beteiligt.

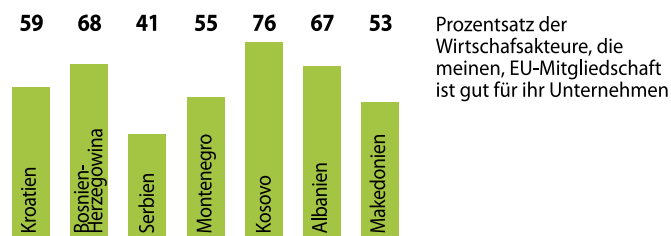


Zweitens, auf der programmatischen Ebene sind wir auf einen Plan fokussiert, den schon die Stellvertreterin des ersten Generalsekretärs, Jelica Minić, begonnen hat, und den ich fortgesetzt habe. Das ist die regionale Entwicklungsstrategie Südosteuropa 2020, die nach dem Vorbild der Strategie Europa 2020 erstellt wurde. Es gibt einen wichtigen Unterschied. Neben den Prioritäten, die die europäische Strategie nennt – *inclusive growth, smart growth, integrated growth, sustainable growth* – haben wir ein zusätzliches Element: *economic governance*, also wirtschaftliche Steuerung. Wir wissen, dass die Institutionen in der Region schwach sind, deswegen müssen wir jene Institutionen stärken, die die ökonomische Entwicklung steuern können.

Die Strategie entstand als ein Resultat mehrjähriger Verhandlungen, in denen wir nationale Zielsetzungen in eine ein-

heitliche regionale Strategie integriert haben. Insgesamt gibt es elf Hauptziele des Programms. Zum Beispiel, ein Ziel ist die Erhöhung des pro-Kopf-Nationaleinkommens gemessen am EU-Durchschnitt. Im Jahr 2010 betrug dieses Einkommen etwas weniger als ein Drittel des EU-Durchschnitts, unser Ziel ist es, bis 2020 45% des durchschnittlichen pro-Kopf-Nationaleinkommens der EU zu erreichen. Ein anderes Ziel ist die Schaffung von einer Million Arbeitsplätze bis 2020. Auf den ersten Blick erscheint das sehr ambitioniert, aber man muss bedenken, dass die Region seit 2008 800.000 Arbeitsplätze infolge der Krise verloren hat. Also wir sprechen davon, die verlorenen Arbeitsplätze zu ersetzen und noch etwas mehr neue Arbeitsplätze zu öffnen. Auf dem Gebiet der Bildung ist das Ziel, die gegenwärtige Zahl von einer Million Studenten um 300.000 zu erhöhen. Das sind alles Entwicklungsziele, die das Wirtschaftswachstum in der Region unterstützen sollen. Dazu gehört auch die Verdoppelung des regionalen Handels bis 2020.

Auswirkung der EU-Mitgliedschaft auf Unternehmen



Quelle: Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2015. Business Opinion Survey*. Sarajevo: RCC Sekretariat, 2015, S. 21.

Um diese Ziele zu verwirklichen, sieht die Strategie mehr als 100 Maßnahmen in 18 Bereichen vor. Alle diese Maßnahmen sollen die nationalen Regierungen mit Unterstützung der Europäischen Kommission implementieren. Die Strategie wurde im November 2013 angenommen und seitdem ist ein großer Teil der Arbeit des RCC auf die Unterstützung der Realisierung dieses Programms gerichtet. Alle Maßnahmen wurden in Absprache mit der Europäischen Kommission als spezifische ökonomische Reformen konzipiert. Im Januar 2015 haben die Regierungen diese Reformvorschläge der Kommission vorgelegt, sie werden jetzt bewertet und mit der Kommission abgestimmt, um die Unterstützung der EU für die Maßnahmen zu vereinbaren.

Die Implementierung der Entwicklungsstrategie

Welche Rolle hat Kroatien in der Realisierung der Strategie Südosteuropa 2020?

> Kroatien ist als EU-Mitglied durch die Strategie Europa 2020 verpflichtet. Aber Kroatien ist zugleich an der Situation in der Region interessiert, und das bleibt so, unabhängig davon, wer in Kroatien an der Regierung ist. Mit Kroatien haben wir vereinbart, dass es in einige Elemente der Entwicklungsstrategie einbezogen wird, für die es ein besonderes Interesse hat. Man kann leicht feststellen, welche Elemente das sind: das sind der Aufbau der regionalen Verkehrs- und Energieinfrastruktur, Umweltschutz und Handel – denn Kroatien ist ein wichtiger Partner im regionalen Handel. Wir haben vereinbart, dass Kroatien in der Realisierung dieser Elemente der Strategie voll eingeschlossen wird. Natürlich muss Kroatien das mit seinen Verpflichtungen innerhalb der europäischen Strategie abstimmen.

Welche Instrumente hat der RCC zur Verfügung, um die Verwirklichung der Strategie zu verfolgen?

> Der RCC hilft den Regierungen bei der Realisierung der vereinbarten Programme. Damit ist auch die zweite Aufgabe des RCC

verbunden, nämlich das Monitoring der Erreichung der geplanten Ziele. Zum Beispiel, im Februar 2015 organisierten wir ein Treffen der Vertreter der nationalen statistischen Ämter mit Vertretern Eurostats, um die Wirtschaftsdaten zu harmonisieren. Das Treffen war sehr erfolgreich, wir haben Probleme festgestellt, und nun sollen Anpassungen durchgeführt werden, um verlässliche Daten der Wirtschaftsstatistik zu bekommen.

In unserem Jahresbericht 2014/2015 geben wir eine Übersicht des Fortschritts in der Realisierung der Strategie. Einige Daten sind nicht ermutigend. Zum Beispiel, Daten über Beschäftigung sind nicht gut, wir hatten in den letzten zwei Jahren noch eine Rückkehr der Rezession erlebt, deswegen werden wir einige Ziele der Strategie dieser Situation anpassen müssen. Aber die wesentlichen Ziele der Strategie bleiben unverändert, sie soll die Richtung der Entwicklung definieren. Wichtig ist, dass Resultate dieser Implementierung der Strategie messbar sind, und zwar auf eine verlässliche Weise. Unser Jahresbericht bietet gerade dies an, sie werden dort alle wichtigen wirtschaftlichen Daten für alle Länder der Region finden, und sie werden an den Zielen der Strategie bis 2020 gemessen. Alles ist auf der Internet-Seite des RCC verfügbar (siehe: <http://www.rcc.int/pages/87/annual-report-on-regional-cooperation-in-south-east-europe-2014-2015>).

Außerdem haben wir zwei Meinungsumfragen durchgeführt, einmal an der allgemeinen Bevölkerung und außerdem an einer Auswahl relevanter wirtschaftlicher Akteure, an Vertretern der sogenannten *business community*. Diese Daten sind sehr wichtig, weil die Westbalkanländer nicht durch Eurobarometer-Umfragen abgedeckt sind. Zum ersten Mal haben wir also zuverlässige und vergleichbare Daten über die öffentliche Meinung in der Region zu wichtigen Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung. Damit hat der RCC eine wichtige Aufgabe im Monitoring des Zustands in der Region übernommen, wobei neben den faktischen Daten auch Daten über Wahrnehmung der Dinge wichtig sind. Ich gebe Ihnen ein Beispiel. Die Bürger in der Region sind ziemlich pessimistisch hinsichtlich der gegenwärtigen Lage. Am pessimistischsten sind die Bürger in Serbien, nach ihnen jene in Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Viel mehr Optimismus kann man im Kosovo und in Albanien feststellen. Hinsichtlich der Entwicklung in den kommenden Jahren kann man einen vorsichtigen Optimismus feststellen. Aber die Umfrage unter den Wirtschaftsakteuren zeigt, dass sie viel positivere Erwartungen haben als Bürger. Das halte ich für eine gute Nachricht, denn Geschäftsleute können vielleicht besser als Bürger bewerten, was die Regierungen unternehmen, um Geschäftsbedingungen zu verbessern und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Die Zukunft des RCC

Wie soll die Strategie in Zukunft umgesetzt werden?

> Wir werden natürlich unsere Aufgabe des Monitorings der Implementierung der Strategie Südosteuropa 2020 fortsetzen. Außerdem sind wir der Europäischen Kommission sehr dankbar, dass der RCC nach dem Gipfeltreffen der Westbalkanländer im August 2014 in Berlin die Aufgabe bekommen hat, Instrumente der wirtschaftlichen Steuerung (*economic governance*) in der Region zu fördern. Bei der Fortsetzung des Berlin-Prozesses in Wien, also beim Treffen der Vertreter der Westbalkanländer mit Vertretern Deutschlands, Österreichs und der Europäischen Kommission am 27. August 2015, werden wir alle Daten über die bisher erreichten Resultate der Implementierung der Strategie vorstellen.

Darüberhinaus haben wir den Impuls aus einigen Staaten – etwa aus Deutschland, USA und einigen Ländern der Region – auf

genommen und wollen auch die Vertreter der Zivilgesellschaft in den Prozess einbeziehen. Nichtregierungsorganisationen können helfen, den Prozess der Stärkung der regionalen Kooperation auch als einen Aussöhnungsprozess zu gestalten. Das ist also eine Innovation, denn bisher waren Organisationen der Zivilgesellschaft nicht an der Arbeit des RCC beteiligt. Wir wollen nun auch die Zivilgesellschaft aus der Region in den Berlin-Prozess einbeziehen, ihre Vertreter werden in Wien auch dabei sein, und der RCC wird weitere Beratungen mit ihnen organisieren in der Vorbereitung des nächsten Treffens nach Wien, das 2016 in Paris stattfinden soll. Ich habe mit dem Außenminister Italiens gesprochen, Italien ist bereit, den Prozess dann nach Frankreich zu übernehmen. Die politischen Führer in der Region sollen also sehen, dass sie für die Realisierung der regionalen Entwicklungsstrategie Unterstützung seitens der Zivilgesellschaft bekommen können.

Ich möchte außerdem betonen, dass der RCC sehr eng mit der Europäischen Kommission zusammenarbeitet, die die Wichtigkeit der regionalen Wirtschaftskooperation sieht. Im Prozess des EU-Beitritts der verbliebenen sechs Staaten des Westbalkans, die nicht in der EU sind und die nun oft „West Balkan 6“ genannt werden, ist es notwendig, regionale Wirtschaftszusammenarbeit zu intensivieren. Die Kommission hat, mit Beteiligung des RCC, eine Reihe von Treffen organisiert, die politisch und inhaltlich wichtig waren. So fand am 23. Oktober 2014 ein Treffen in Belgrad statt, an dem zum ersten Mal auch Minister aus dem Kosovo teilnahmen. Das war ein großer Schritt in der Verständigung zwischen Serbien und Kosovo. Dieser Prozess wurde fortgesetzt, als Minister Dačić am 25. März 2015 an einem Treffen in Prishtina teilnahm, an dem über regionale Integration von Eisenbahnen gesprochen wurde.

Nichtregierungsorganisationen können helfen, den Prozess der Stärkung der regionalen Kooperation auch als einen Aussöhnungsprozess zu gestalten

Hinsichtlich der Inhalte hat das Berliner Treffen die Prioritäten der regionalen Zusammenarbeit definiert. Es geht um Infrastruktur in der Region, um die sogenannte „interconnectivity“, also um Integration von Autobahnen, Eisenbahnen und Energieproduktion und –transport. Am 21. April fand in Brüssel ein Treffen der Premierminister aus der Region in der Europäischen Kommission statt, auf dem eine endgültige Absprache über prioritäre Infrastrukturprojekte erreicht wurde. Das diente der unmittelbaren Vorbereitung des Wiener Treffens im August, auf dem dann auch die Finanzierung der Projekte vereinbart wird. Der EU-Kommissar für Erweiterung, der Österreicher Johannes Hahn, war sehr klar darüber, dass die Kommission für Infrastrukturprojekte in der Region genau eine Milliarde Euro sichern kann. Natürlich, diese Mittel müssen durch Eigenmittel der beteiligten Staaten und durch Kredite der Finanzinstitutionen ergänzt werden, um die vereinbarten Projekte tatsächlich finanzieren zu können. Die prioritären Infrastrukturprojekte in Straßen- und Eisenbahnenverkehr wurden also schon vereinbart, sie sind das, was in der Sprache der Kommission „Core network projects“ genannt wird und sollen bis 2030 realisiert werden. Für Energie gibt es seit zehn Jahren einen etwas anderen Mechanismus, die sogenannte Energiegemeinschaft, „Energy Community“, die sehr erfolgreich arbeitet und auch in Wien dabei sein wird. In dieser Gemeinschaft sind mehr Länder vertreten als im RCC und die wichtigen Projekte wurden schon früher vereinbart.

Ich erwarte also, dass das Wiener Treffen erfolgreich sein wird, dass nach der Initiative in Berlin nun konkrete Infrastrukturpro-

jekte und der Modus ihrer Finanzierung vereinbart werden. Man muss danach sehen, welche Themen nach Wien und bis Paris im Sommer 2016 auf die Tagesordnung der regionalen Kooperation aufgenommen werden. Die wirtschaftliche Steuerung, *economic governance*, bleibt ein Thema, das nur auf sehr lange Frist Ergebnisse zeigen kann. Energie bleibt ebenfalls ein Thema, das natürlich einen viel weiteren Kreis der Länder einbezieht und sozusagen für den Raum zwischen München und Istanbul wichtig ist, wo man eine regionale Energieinfrastruktur aufbauen muss, die ein Teil dessen wird, was in Brüsseler Sprache „comprehensive network“ genannt wird.

Für die vereinbarten prioritären Infrastrukturprojekte in der Region kann die Europäische Kommission eine Milliarde Euro aufwenden

EU-Integration Westbalkans

Wie bewerten Sie den Zustand des EU-Beitrittsprozesse der Westbalkanstaaten ?

> Hier muss man zwei Dinge betonen. Erstens, nach dem EU-Beitritt Kroatiens sind alle verbliebenen Westbalkanländer in einer anderen Position. Gegenwärtig ist Montenegro am meisten im Beitrittsprozess fortgeschritten, danach kommt Serbien und dann Albanien. Aber diese neuartige Lage der Beitrittsländer ist teilweise durch die Veränderungen in der EU selbst bedingt. Wir sind Zeugen von tiefen Veränderungen, die Prioritäten der EU werden neu definiert, und die Staaten der Region wissen eigentlich nicht, wie die EU, der sie beitreten sollen, in fünf Jahren aussehen wird. Zweitens, es gibt viele ungelöste bilaterale Fragen in der Region. So weit ich informiert bin, wird man auch über diese Fragen in Wien reden. Natürlich kann man keine Lösungen für die aktuellen Probleme erwarten – etwa für den Namensstreit um Makedonien, die Disfunktionalitäten von Bosnien-Herzegowina – aber man kann versuchen, die bisherigen Erfahrungen zu bewerten, gute und schlechte Beispiele bedenken, einschließlich der Geschichte der slowenisch-kroatischen Beziehungen, und aufgrund dessen kann man einen Katalog offener Fragen und möglicher Antworten erstellen. Drittens, man kann mögliche Methoden der Lösung dieser Probleme feststellen. Viertens, und das ist vielleicht am interessantesten, man muss die negativen Konsequenzen der ungelösten Probleme besprechen. Sie wirken sich negativ aus auf die inneren Reformprozesse und das politische Klima in den betroffenen Ländern und sie blockieren den Beitrittsprozess. Diese Dimension wird vom Europäischen Balkanfonds geleitet, einer Expertenorganisation, und ich hoffe, dass sie die Diskussion in Wien über diese Fragen gut vorbereiten wird.

Ich erwarte, dass am Ende eine Liste von offenen Fragen entsteht und dass man nach dem Wiener Treffen bis zum Treffen in Paris 2016 sehen kann, welche von diesen Fragen gelöst werden können. Zum Beispiel, es gibt eine Reihe offener Grenzfragen in der Region. Wenn man sie nicht bilateral lösen kann, dann sollte ein Mechanismus der Arbitrage vereinbart werden, damit sie von der Liste genommen werden können und nicht mehr den Beitrittsprozess belasten. Damit könnte der Berlin-Prozess auch in dieser politischen Dimension ein Instrument werden, womit Fragen, die die regionale Zusammenarbeit und EU-Integration erschweren, allmählich überwunden werden können.



Wachstum, Löhne und Beschäftigung auf dem Balkan

von Vladimir Gligorov

Das Problem des Wirtschaftswachstums

In den letzten sechs Jahren seit dem Beginn der Krise war das Wirtschaftswachstum in Südosteuropa ziemlich enttäuschend. Die Entwicklung war während der Krise sehr unterschiedlich: Albanien, Kosovo und Makedonien erzielten bessere Resultate als Bosnien-Herzegowina, Serbien und insbesondere Kroatien. Die Ursachen für diese unterschiedlichen Entwicklungen sind einfach, wobei ich hier vor allem die Entwicklung der Arbeitsmärkte und insbesondere die Beschäftigung der Jugendlichen analysieren möchte.

Arbeit und Jugend

Der Eintritt in den Arbeitsmarkt ist für die Jugendlichen in Südosteuropa schwierig und während der gegenwärtigen Krise ist er noch schwieriger geworden. Etwas verallgemeinernd kann man sagen, dass nur eine von zwei Personen unter 30 damit rechnen kann, Beschäftigung zu finden. Die Aussichten sind noch schlimmer für die Altersgruppe der 15 bis 24-Jährigen. Was sind die Ursachen für diese Situation?

Wenn man sich die langfristigen Entwicklungen ansieht, so kann man feststellen, dass Arbeitsmärkte in der Region in den letzten zehn oder sogar zwanzig Jahren im Zustand der Depression waren. Es gibt drei mögliche Ursachen dafür. Eine ist die anhaltende Anwendung einer Kombination von strikten Geld- und Fiskalpolitiken, die während der Krise noch verschärft wurden. Eine andere sind die verzerrten relativen Preise, d.h. Löhne, Zinsraten und Wechselkurse, die Konkurrenzfähigkeit und Investitionen beeinträchtigen. Die dritte sind zahlreiche Strukturprobleme nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch auf den Produkten- und Finanzmärkten, ebenso auf den Märkten für Qualifikationen und Bildung. Hier werden die drei Problemursachen analysiert und danach Optionen für mögliche Politiken erörtert, die sowohl zyklische als auch strukturelle Probleme berücksichtigen würden.

Fiskalbeschränkungen

Wenn wir die langfristigen Makrobeschränkungen beiseite lassen, gibt es keine Zweifel, dass die langanhaltende Krise eine dämpfende Auswirkung auf die Arbeitsmärkte hat. Es gab einen spürbaren Verlust an Arbeitsplätzen, in einigen Fällen war er sogar sehr groß. Zusätzlich dazu wurden die Jugendlichen durch diesen Verlust unverhältnismäßig stark betroffen, und zwar nicht nur in Südosteuropa, sondern auch in anderen Ländern.

Wenn wir nach der Verbindung zwischen dem Wachstum des Inlandprodukts, Haushaltsdefiziten und Beschäftigung schauen,

werden wir feststellen, dass schlechtere Resultate hinsichtlich des Wachstums mit größeren Haushaltsdefiziten einher gehen. Die letzteren sind ein möglicher Indikator für fiskalischen Druck, d.h. für den Druck, Haushaltskonsolidierung in kurzer Zeit zu erreichen. Es gibt auch eine klare negative Auswirkung des schwachen Wirtschaftswachstums auf Beschäftigung, besonders auf die Beschäftigung der Jugendlichen.

Das ist überwiegend eine Folge des Rückgangs der Investitionen, besonders öffentlicher Investitionen. Es scheint, dass die öffentlichen Kapitalinvestitionen den größten Multiplikationseffekt für Wachstum haben, was bedeutet, dass die Abnahme der öffentlichen Investitionen tendenziell stark die Beschäftigung beeinträchtigt, nicht nur direkt, sondern auch durch negative Auswirkungen auf das Wachstum. Außerdem sind öffentliche Investitionen anscheinend stark mit privaten Investitionen korreliert, zumindest in der Region. Andere Elemente der Fiskalpolitik haben ebenfalls zur Abnahme der Beschäftigung beigetragen und daher zur abnehmenden Wahrscheinlichkeit, für neue Arbeitssuchende auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigung zu finden. In einigen Ländern waren Politiken darauf ausgerichtet, bestehende Beschäftigung zu stabilisieren, d. h. Entlassungen zu erschweren, während sie sich weniger darum kümmerten, neue Beschäftigung zu fördern. In diesem Sinne hat sich der wachsende Druck auf Fiskalpolitiken, d.h. die Notwendigkeit, kurzfristig eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen, besonders negativ auf die Beschäftigung der Jugendlichen ausgewirkt.

Die Arbeitsmärkte in der Region befanden sich in den letzten zwanzig Jahren in der Depression

Wenn Wachstumsraten während der Krise negativ oder sehr niedrig sind, nimmt das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zum BIP in der Regel automatisch zu. Dies war jedoch nicht der Fall in der Region: das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben zum BIP war konstant und nahm in den letzten Jahren sogar noch ab. Daraus kann man schließen, dass Fiskalpolitiken ziemlich restriktiv waren, obwohl die Haushaltsdefizite während der Rezession größer wurden.

Nicht nur die Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben, sondern auch die Steuerpolitiken hatten negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Am Anfang fielen die Steuereinnahmen stärker als das BIP, was sich als eine Art fiskalische Lockerung auswirkte. Dieser Trend kehrte sich aber um, in einigen Ländern früher, in anderen später, aber praktisch überall in den letzten zwei Jahren, und der Trend der Steuererhöhung setzt sich fort (gemessen als Anteil am BIP). Wegen steigender Fiskalungleichgewichte in vielen Ländern werden weitere Steuererhöhungen und Kürzungen der öffentlichen Ausgaben vorbereitet. Es ist schwierig genau festzustellen, welche Auswirkungen die

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung auf die Beschäftigung insgesamt, und insbesondere der Jugendlichen, haben, aber sie sind zweifellos negativ.

Hinzu kommt, dass der informelle Arbeitsmarkt prozyklische Effekte hat, zumindest in manchen Ländern der Region. Obwohl die Statistik der informellen Märkte nicht befriedigend ist, kann man annehmen, dass der Rückgang der Beschäftigung sich auch auf die Selbstbeschäftigten auswirkt. Das trifft wahrscheinlich die junge Generation mehr als andere, obwohl wir dazu keine ausreichenden Daten haben (ein niedrigeres Beschäftigungsniveau bei den Jugendlichen bedeutet, dass sie tendenziell öfter im informellen Sektor nach Arbeit suchen).

In vielen Ländern Südosteuropas (z.B. in Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina) hat die informelle Beschäftigung in den ersten Krisenjahren stark abgenommen, und in den meisten Ländern wurde dieser Trend fortgesetzt. In einigen Ländern konnte man einen entgegengesetzten Trend feststellen, obwohl das nicht bedeutet, dass die informelle Beschäftigung einen bedeutenden Ersatz für die formelle Beschäftigung bietet.

Stabile Löhne, wachsende Arbeitslosigkeit

Während der Krise ist deutlich geworden, dass Beschäftigung flexibler ist als nominelle Löhne. Obwohl in einigen Ländern die Reallöhne abnahmen, zeigten sie sich resistenter als Beschäftigung. Das trifft zu nicht nur für Länder mit fixiertem Wechselkurs, sondern auch für jene, die Zielinflation oder Entwertung ihrer Währung anwenden. Im allgemeinen leiden die Länder Südosteuropas an Währungssubstitution und sind deswegen geneigt, irgend ein System von fixierten Wechselkursen einzuführen. Diese Mechanismen erzeugen unterschiedliche Inflationsraten, aber sogar in Ländern mit höherer Inflation haben die Reallöhne die Tendenz, unelastisch zu sein.

Während der Krise ist deutlich geworden, dass Beschäftigung flexibler ist als nominelle Löhne

Wenn wir die Stabilität der Reallöhne in Perioden der Rezession oder Stagnation mit der Abnahme der Beschäftigung vergleichen, wird klar, dass die Last der Anpassung auf die Beschäftigung und nicht auf den relativen Preis der Arbeit fällt. Das ist wichtig auch vom Standpunkt der Allokation der Wirtschaftsfaktoren, also auch der Arbeit. Im Regime der fixierten Wechselkurse und stabiler Löhne wird es mehr Investitionen und Beschäftigung in dem Sektor geben, der nicht exportorientiert ist. In der Tat, die meisten Länder der Region sind nach dem Maßstab der Güterexporte noch immer relativ geschlossene Volkswirtschaften. Deswegen findet in guten Zeiten die Expansion der Beschäftigung überwiegend im Dienstleistungssektor statt, der in schlechten Zeiten mehr leidet, weil es zu einem starken Rückgang des inländischen Verbrauchs kommt. Außerdem sind die Arbeitsverträge in diesem Sektor flexibler. Alle diese Faktoren erklären den starken Rückgang an Beschäftigung.

Neben den Entwicklungen auf den Produkten- und Arbeitsmärkten haben auch die Finanzmärkte zusätzliche negative Auswirkungen. Wegen des wachsenden Anteils an notleidenden Krediten in den Bankbilanzen kommt es zu Kreditknappheit, Zinsraten werden erhöht und kleine und mittlere Unternehmen haben keinen Zugang zu Finanzmärkten. Deswegen verlieren diese Unternehmen mehr Beschäftigte. Größere Unternehmen und der öffentliche Sektor stellen keine neuen Arbeitskräfte ein,

aber sie entlassen viel weniger Beschäftigte als kleine und mittlere Unternehmen.

Im allgemeinen kann man den Schluss ziehen, dass schwaches Wachstum und erhöhter Druck auf öffentliche Ausgaben, bei gleichzeitiger Zunahme der Steuerlast und Trägheit der relativen Preise, eine langanhaltende Depression der Arbeitsmärkte und insbesondere hohe Jugendarbeitslosigkeit zur Folge haben.

Strukturelle Fragen

Die Daten zeigen, dass in guten Zeiten die Produktivität tendenziell schnell wächst, dass sie aber in schlechten Zeiten nicht abnimmt. Ein typisches Land in dieser Hinsicht ist Serbien, wo es seit 2000 eine langanhaltende Abnahme der Beschäftigung gab, unabhängig davon ob das BIP relativ schnell anstieg oder aber in der Krise fiel bzw. stagnierte. Die Abnahme der Beschäftigung beschleunigte sich während der Krise, was bedeutet, dass die Produktivität auch während der Krise wuchs. Das gilt mehr oder weniger in gleicher Weise für die meisten Länder der Region, allerdings in unterschiedlichem Maße.

Hinzu kommt, dass die Nachfrage nach hochgebildeten Arbeitskräften kontinuierlich größer ist als die Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften. Längerfristig wächst der Anteil der Jugendlichen mit höherer Bildung, was zeigt, dass die Jugendlichen die Marktsignale wahrnehmen und allmählich mehr in ihre Ausbildung investieren. Dieser Effekt wird teilweise abgeschwächt durch das entgegengesetzte Signal der außwärtigen Märkte, wo besonders in Zeiten hoher Konjunktur ungebildete Arbeitskräfte oft leichter Beschäftigung finden. Angesichts der Tatsache, dass für die Menschen in Südosteuropa der relevante Arbeitsmarkt traditionell die ganze Welt gewesen ist, fällt es schwer, zwischen Anreizen der inländischen, meistens deprimierten Märkte, und der ausländischen Märkte, die mehr Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, zu unterscheiden. Der Einfluss der ausländischen Arbeitsmärkte erklärt vielleicht die jähe Abnahme der Beschäftigungsrate der gebildeten Arbeitskräfte während der Krise.

In diesem Sinne sind die interessanteste Altersgruppe die 25-29-Jährigen. Die niedrige Beschäftigungsrate in dieser Gruppe legt es nahe, dass es wichtige Hindernisse für den Eintritt auf den Arbeitsmarkt gibt. Das ist nicht notwendigerweise eine Folge eines mangelnden Wettbewerbs um Arbeitsplätze und Löhne. Auch ist es nicht evident, dass die Ausbildung dieser Gruppe nicht adäquat ist. In der Regel haben sie eine höhere Ausbildung als die Gruppe der Beschäftigten insgesamt. Schließlich sind die Jugendlichen häufig aufgrund von Zeitverträgen beschäftigt. Trotzdem ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person in dieser Altersgruppe Arbeit findet, rund 50 Prozent. Es ist also offensichtlich, dass der Eintritt auf den Arbeitsmarkt sehr schwer ist für Personen, die zum ersten Mal eine Arbeit suchen.

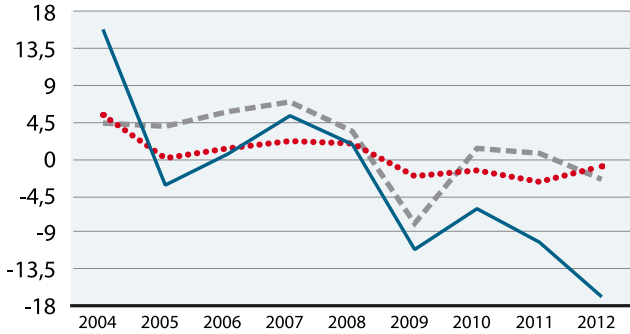
Löhne und Beschäftigung

In der Region sind Löhne sehr unterschiedlich. In den letzten fünf Jahren war das Wachstum schwach, und die Arbeitsmärkte waren noch mehr deprimiert als vorher. Makedonien ist eine Ausnahme, aber hier war die traditionelle Rate der Beschäftigung sehr niedrig und Arbeitslosigkeit sehr hoch. In meisten anderen Ländern hat die Beschäftigung abgenommen, obwohl im Kosovo auch die Arbeitslosenquote bemerkbar gefallen ist, was mit Emigration und besserer Statistik zu tun hat.

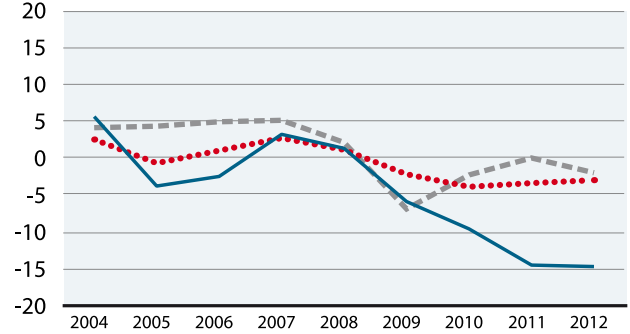
Beschäftigung und Wachstum des Bruttoinlandprodukts

— Beschäftigung (15-24), Wachstum in % Beschäftigung (15-64), Wachstum in % - - - Reales Wachstum des BIP in %

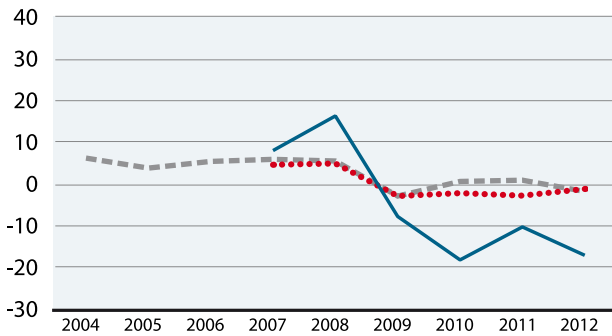
Slowenien



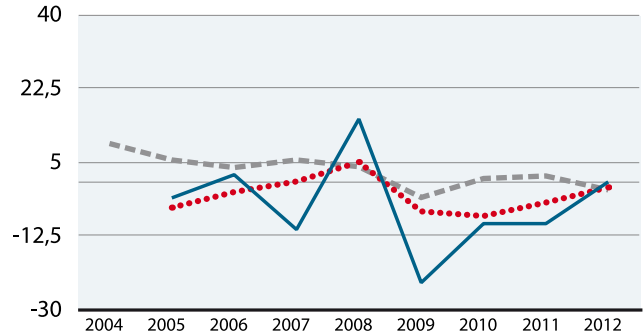
Kroatien



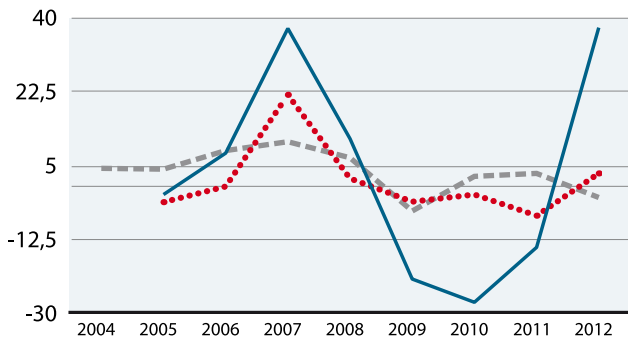
Bosnien und Herzegowina



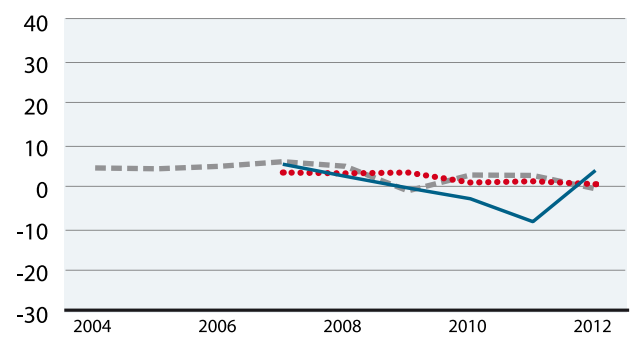
Serbien



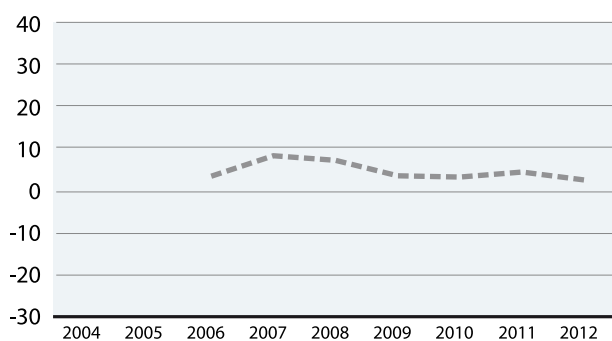
Montenegro



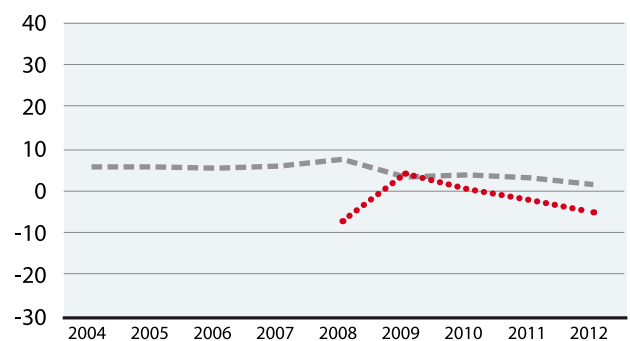
Makedonien



Kosovo



Albanien



Es ist interessant, dass das Wachstum der Löhne, sowohl Netto als auch Brutto, mit höherem Wachstum und einer besseren Situation auf dem Arbeitsmarkt korreliert. In den meisten Ländern haben Bruttolöhne schneller zugenommen als Nettolöhne. In Serbien und Kroatien haben sich Nettolöhne besser gehalten als Bruttolöhne, obwohl sie beide etwas abgenommen oder praktisch stagniert haben. Beide Länder haben auch die größte Abnahme der Beschäftigung erfahren, was eine Folge der negativen durchschnittlichen Wachstumsrate in Kroatien und einem Null-Wachstum in Serbien in den letzten fünf Jahren (2009-2013) ist. Zusammenfassend kann man sagen, dass eine bessere Entwicklung der Löhne mit einer besseren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und mit stetigem Wachstum verbunden ist.

Die Senkung der öffentlichen Ausgaben kombiniert mit Steuersenkungen könnten ein schnelleres Wachstum unterstützen

Wie bereits erwähnt, die interessanten Fälle sind Serbien und Kroatien. Serbien erlebte spürbare Senkung der Löhne, starke Abnahme der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Anpassung der Löhne erfolgte durch Abwertung der Währung, was aber die Schrumpfung des Arbeitsmarktes nicht verhindern konnte. In Kroatien stagnierten Löhne, Beschäftigung nahm ab und Arbeitslosigkeit erhöhte sich. Das Land bemüht sich um einen stabilen Wechselkurs und lehnt eine Abwertung ihrer Währung ab. Andere Länder erlebten Zunahme der Arbeitslosigkeit, aber zugleich auch Anstieg der Löhne.

Der Vergleich zwischen Serbien und Kroatien zeigt, dass es einen Unterschied in deren Exportleistungen gibt. Serbien erzielte einen starken Anstieg der Güterexporte, während in Kroatien sowohl Güter- als auch Dienstleistungsexporte unter dem Niveau von 2008 bleiben. Alle anderen Länder erreichten höhere Exporte nach der Krise von 2009. So kann man provisorisch zwei Schlussfolgerungen ziehen. Eine ist, dass eine Abwertung der Währung die Exporte beeinflusst, aber nicht notwendigerweise auch die Beschäftigung. Die andere ist, dass höhere Löhne in jenen Ländern

Wachstum fördern, die vor der Krise nicht einen überbewerteten Wechselkurs ihrer Währung hatten.

Einige Politikoptionen

Im Kontext der hier erörterten Themen kann man sagen, dass die Entscheidungsträger mit drei Politikalternativen konfrontiert sind. Die erste bezieht sich auf die Frage, wie man Konsolidierungspakete von Maßnahmen zusammenstellt, die zugleich Wachstum und Beschäftigung fördern. Im Kontext des beschränkten (obwohl nicht ganz abwesenden) Spielraums für Geld- und Wechselkurspolitik erscheint die Politik der fiskalischen Abwertung attraktiv zu sein. Die Senkung der öffentlichen Ausgaben kombiniert mit Steuersenkungen könnten ein schnelleres Wachstum unterstützen. Diese Politik sollte Verbrauch und Investitionen fördern, sowohl private als auch öffentliche.

Die zweite Alternative ist mit einer größerer Nutzung aktiver Arbeitsmarktpolitiken verbunden. Wenn es zutrifft, dass Bildung und Produktivität die Chancen der Beschäftigung erhöhen, sollten gut abgestimmte Politiken der Ausbildung und der Ermöglichung von Praxiserfahrung vorteilhafte Resultate erbringen. Hier gibt es einen großen Bedarf an Politikgestaltung in der Region, da passive eher als aktive Arbeitsmarktpolitiken das Hauptinstrument sind.

Drittens, makroökonomische Stabilität ist notwendig. Nicht so sehr weil Ungewissheit destabilisierend wirkt, sondern weil sie die Effizienz vermindert aufgrund niedrigerer Anreize zur Spezialisierung und beruflicher Exzellenz. Entscheidungen, in Ausbildung zu investieren und ein Geschäft zu gründen, werden langfristig gemacht. Hohe makroökonomische Risiken entmutigen sie dabei noch mehr als Strukturprobleme und hartnäckige Barrieren auf verschiedenen Märkten. Makroökonomische Stabilität ist ein Teil der Strategie zur Förderung des Wachstums, das sich in den letzten Jahren in der Region sehr änderte, weswegen es notwendig ist, eine effiziente Verbindung zwischen Strukturreformen und makroökonomischen Politiken herzustellen.

Vladimir Gligorov ist Wirtschaftswissenschaftler am Wiener Institut für Internationale Wirtschaft

Impressum:

BLICKPUNKT KROATIEN erscheint vierteljährlich in elektronischer Form.

Gesamtverantwortlich: Dr. MAX BRÄNDLE, Leiter des Regionalbüros der FES für Kroatien und Slowenien

Chefredakteur und Übersetzer ins Deutsche: Dr. NENAD ZAKOŠEK, Professor an der Fakultät der politischen Wissenschaften der Universität Zagreb und wissenschaftlicher Berater des FES-Büros Zagreb, Layout: VESNA IBRIŠIMOVIĆ

Friedrich-Ebert-Stiftung, Praška 8, HR - 10000 Zagreb, Kroatien, Telefon: +385 1 4807970, Fax: +385 1 4807978, E-mail: ijp@fes.hr, Web: www.fes.hr

Die publizierten Texte geben die Ansichten der Autoren wieder und müssen nicht mit den Auffassungen der FES übereinstimmen.
© Copyright: Die Verwendung der Texte oder Auszüge aus ihnen ist nur mit der vorherigen Genehmigung des FES-Büros Zagreb erlaubt.
Wenn Sie den Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie bitte eine E-Mail an unsere Adresse.