

A stylized map of Europe composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Der lange Weg nach Europa: Kroatiens EU-Beitritt

DIETMAR DIRMOSEK

Juli 2013

- Am kroatischen Beitritt entzündete sich einmal mehr die Grundsatzdebatte über die Erweiterungspolitik; dies war für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den kroatischen Erfahrungen auf dem Weg nach Europa nicht förderlich.
- Durch den Reformwillen der Kroaten und stimuliert von den Beitrittskonditionen der EU durchlief Kroatien seit dem Jahr 2000 einen bemerkenswerten Reformprozess. Aus einem autoritären Präsidentschaftsstaat wurde eine funktionierende Demokratie, die Qualität des Rechtsstaats wurde verbessert, marktwirtschaftliche Strukturen gestärkt.
- Der Beitritt war von Beginn an ein Elitenprojekt. Zu keinem Zeitpunkt gab es eine breite Debatte. Deshalb sind Europaskepsis und -indifferenz weit verbreitet. Dies könnte mittelfristig Nationalpopulisten in die Hände spielen.
- Das Wachstumsmodell des Adriastaates ist obsolet, dessen tragenden Säulen sind weggebrochen. Im nunmehr fünften Krisenjahr wird dies allmählich zu einer Bedrohung der sozialen Kohäsion. Das Land benötigt nicht nur dringend Wachstum, sondern neue Wachstumsquellen.

Ein freundlicher Empfang war das nicht. Zwar begrüßten die europäischen Amtsträger Kroatiens »Rückkehr auf seinen angestammten Platz in Europa« (Martin Schulz), die Presse indes zeigte sich überwiegend skeptisch. Vor dem offiziellen Beitrittstermin am 1. Juli wurde das Land mit Kritik und Schmäherungen aus einigen Altmitgliedsstaaten überschüttet. »Milliardengrab« trompetete Bild (23.5.13), »ungebetener Gast« maulte der Spiegel über das EU-Neumitglied (26/2013), »Junk-Status-Land« nannte es die Sunday Times (16.12.12) -- um nur einige Beispiele zu nennen. Auch Parlamentarier aus verschiedenen Ländern, darunter insbesondere britische und deutsche, äußerten Zweifel daran, dass der frühere Teilstaat der jugoslawischen Föderation schon reif für die Mitgliedschaft in der Union sei, und renommierte Presseorgane vom Economist bis zur Süddeutschen Zeitung machten sich zum Echo dieser Vorbehalte.

Zweifel an der Beitrittsreife

Kroatien ist der erste Neuzugang der EU seit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007. Da die beiden Länder die Beitrittsbedingungen bis heute nicht erfüllen und unter besonderer Beobachtung stehen, ist das gesamte Konzept der Erweiterungspolitik unter Legitimationsdruck geraten. Der kroatische Beitritt ist deshalb auch Schauplatz einer zähen Auseinandersetzung zwischen den Gegnern und Befürwortern der EU-Erweiterung. Die Befürworter sehen in der Aufnahme des zweiten Staates aus der jugoslawischen Erbmasse einen Beleg für die ungebrochene Attraktivität des europäischen Staatenverbunds und insbesondere dafür, dass die Beitrittsperspektive nach wie vor ein wirksames Instrument darstellt, um auf Länder in der Nachbarschaft einzuwirken und dort Reformen in Gang zu bringen. Durch die kroatische »Erfolgsgeschichte« (José Manuel Barroso) ist zudem die Aufnahme der anderen Staaten der Region wieder ein Stück weit realistischer geworden. Das in der »Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten« von 2003 enthaltene Beitrittsangebot des europäischen Rates an Südosteuropa, betonen Brüsseler Offizielle, gelte unverändert. Serbien, Montenegro und Makedonien sind bereits offiziell Beitrittskandidaten; die Verhandlungen mit Serbien werden im kommenden Jahr beginnen.

Die Beitrittsgegner befürchten, Kroatien und andere potenzielle Neuzugänge könnten sich als Problemfälle à la Zypern oder Griechenland entpuppen, und außerdem entsprächen Demokratie und Rechtsstaat dort noch längst nicht dem europäischen Standard. Im kroatischen Fall werden die negativen Erwartungen mit dem Argument untermauert, dass das Land fünf schlechte Jahre mit schrumpfender Wirtschaft hinter sich habe und einfach nicht auf einen Wachstumspfad zurückfinde. Doch die Banken, großteils in ausländischer Hand, sind erheblich stabiler als die der akuten Rettungsschirmkandidaten, die Staatsfinanzen sind vergleichsweise solide und die Schuldenlast ist vorläufig handhabbar. Und selbst wenn sich die Situation verschlechtern sollte, wäre das kroatische Destabilisierungspotenzial begrenzt; das Sozialprodukt des Adriastaates erreicht gerade 0,3 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU. Zusammen mit acht anderen Staaten gehört Kroatien zur Gruppe der wirtschaftlichen Leichtgewichte, die zusammen nur 2,1 Prozent des EU-BIP repräsentieren.

Was Demokratie und Rechtsstaat angeht, sind wirklich schwerwiegende Einwände gegen die Aufnahme Kroatiens ohnehin nicht begründbar. Das demokratische Regierungssystem funktioniert nach Ansicht der EU und internationaler Demokratiewächterorganisationen zufriedenstellend, Wahlen sind fair und frei, die Bürgerrechte institutionell abgesichert. Kroatien hat die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen der serbischen Volksgruppe ermöglicht und Minderheitenrechte gesetzlich geschützt. Bei der Korruptionsbekämpfung ist das Land seit Gründung der Anti-Korruptionsstaatsanwaltschaft USKOK im Jahr 2001 weit vorangekommen und hat die Elitenkorruption erheblich zurückdrängen können; die alltägliche Schalterkorruption war in Kroatien ohnehin von untergeordneter Bedeutung. Eine neue Untersuchung aus der Universität Princeton (G. Kuris: Cleaning House, 2013) bestätigt diese Einschätzung der EU-Kommission.

Zweifellos gibt es auch nach dem Beitritt noch einige »Baustellen«, an denen die Reformen weitergehen sollten, wie etwa in der Justiz, wo der noch bestehende Verfahrensrückstau vollends abgebaut und das Vollzugsdefizit von Gerichtsentscheidungen weiter reduziert werden muss. Der Versuch konservativer Netzwerke, wie des Adriatic Institute, in der europäischen Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, Kroatien sei ein von Korrup-

tion zerrissener Mafiastaat, in dem nichts funktioniert und dubiose Cliques die EU-Gelder abgreifen werden, fand auch deshalb kaum Resonanz, weil es für solcherart Einschätzungen einfach keine ernst zu nehmenden Indizien gibt.

Der lange Weg nach Europa

Kroatien hat seit dem Jahr 2000 erhebliche Anstrengungen unternommen, die Transformation des Landes voranzutreiben, Demokratie und Rechtsstaat zu stärken und die Marktwirtschaft zum Funktionieren zu bringen. In den 1990er Jahren war Kroatien ein autoritärer Staat. Der »Vater des Vaterlands« und langjährige Präsident Franjo Tudjman, nutzte seine Popularität (er wurde 1992 und 1997 direkt gewählt) sowie die in der Verfassung abgesicherte immense Machtfülle des Staatsoberhauptes zum Aufbau einer autokratischen Klientelstruktur. Das Parlament spielte eine marginale Rolle, Entscheidungen wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit in kleinen informellen Zirkeln getroffen. Im Krieg gegen Serbien und die einheimische serbische Minderheit zwischen 1991 und 1995 entstanden nach der Verhängung des Waffenembargos über die Region und im Zuge der Beschaffungsaktionen auf den internationalen Schwarzmärkten mafiaartige Veflechtungen zwischen Teilen des Staatsapparats und der Unterwelt. Die Privatisierungen jener Zeit wurden wegen der bisweilen unverfrorenen privaten Aneignung von Staatseigentum durch Parteigänger des Regimes bald allgemein als Raubzug bezeichnet. Währenddessen kam der Umbau des Justizsystems nicht voran, die Gerichte erstickten in Hunderttausenden von Altfällen, und wegen der institutionellen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Rechtsnormen entstand eine Kultur der Übergriffe, der Rechtsverstöße und der Straflosigkeit. Dazu gehört auch, dass alles, was mit dem Krieg zusammenhängt, tabuisiert wurde; eine juristische Aufarbeitung von Kriegsverbrechen fand nach Kriegsende kaum statt, und zunächst ging auch die ethnische Diskriminierung vor allem der kroatischen Serben ungebrochen weiter.

Zu einem Neuanfang kam es erst nach Tudjmans Tod. Eine von den Sozialdemokraten angeführte Viererkoalition unter Ivica Račan gewann die Wahlen, übernahm im Jahr 2000 die Regierung und versuchte das Land in Richtung Europa zu orientieren. Durch eine Verfassungsän-

derung wurde die Macht vom Präsidenten ins Parlament verlagert, vor dem sich die Regierung fortan zu verantworten hatte; dem autoritären Präzidentialismus war dadurch dauerhaft der Boden entzogen. Auch in anderen wichtigen Bereichen wurde eine Wende eingeleitet: Die Regierung begann, trotz heftiger Anfeindungen, mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal zu kooperieren, sie unternahm Schritte zur Aussöhnung mit den ehemaligen Kriegsgegnern, sie schuf die Voraussetzungen für eine ernsthafte Bekämpfung der Korruption, und sie setzte das EU-Beitrittsverfahren in Gang. Anfang 2003 wurde der Antrag auf EU-Mitgliedschaft, der von einer breiten Allianz von links bis rechts unterstützt wurde, formalisiert. Die Račan-Regierung hat den in den 1990er Jahren stockenden Transformationsprozess zwar nicht vollendet, jedoch entscheidend vorangebracht.

Zwar zerbrach die von den Sozialdemokraten angeführte Koalition, und nach den Wahlen im November 2003 kehrte die Tudjman-Partei, die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ), an die Regierung zurück. Doch die neue Parteiführung unter Ivo Sanader drängte die rechtsnationalistischen Kräfte in der Partei und in ihrem Umfeld an den Rand, versuchte die Mitte zu besetzen und bezog eine klar proeuropäische Position. Unter der Verantwortung der HDZ begannen im Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen mit Verspätung (2001 war das Assoziierungs- und Beistandsabkommen unterzeichnet worden, 2004 hatte Kroatien den Kandidatenstatus erhalten), weil sich die kroatische Regierung bei der von der EU geforderten »konstruktiven Kooperation« mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien schwertat. Der Verhandlungsprozess wurde dann von einem breiten Bündnis der Elite unter Einschluss der sozialdemokratischen SDP und der konservativen HDZ getragen. Das Parlament war systematisch einbezogen, doch waren die Bürger an der Debatte über Europa zu keinem Zeitpunkt beteiligt. Die Annäherung an Europa fand gleichsam unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

Verhandlungen mit Tücken

Mehrmals geriet das Beitrittsverfahren beinahe auf ein totes Gleis. So im Jahr 2009, kurz vor Beginn der Schlusstappe, als Slowenien mit Hinweis auf Streitigkeiten über den Grenzverlauf im Golf von Savudrija (Piran) sein

Veto gegen die Fortsetzung der Verhandlungen einlegte, um das Nachbarland zu Zugeständnissen zu zwingen. Im Herbst 2009 einigten sich die beiden Länder auf ein Schiedsverfahren und Slowenien zog sein Veto zurück. Es dauerte bis Juni 2010, bis alle 35 Verhandlungskapitel geöffnet waren. Der Verhandlungsprozess zog sich nicht zuletzt deshalb in die Länge, weil die Kommission aus der Erfahrung mit Rumänien und Bulgarien Konsequenzen gezogen hatte und von Kroatien in vielen Bereichen quantifizierbare Reformergebnisse verlangte. »Track records« wurden geprüft und das Erreichen von »Benchmarks« musste nachgewiesen werden. Außerdem musste Kroatien das nach der Osterweiterung neu eingeführte Verhandlungskapitel »Justiz und Rechtsstaat« abarbeiten. Die Prozeduren waren ungleich anspruchsvoller als bei allen früheren Beitrittsverfahren. Die in der kroatischen Presse oft wiederholte Aussage, man habe das härteste Aufnahmeverfahren aller EU-Mitglieder bestanden, hat einen realen Kern.

Mitte 2011 wurden die Verhandlungen abgeschlossen, die EU-Kommission gab grünes Licht für den Beitritt und das europäische Parlament befürwortete ihn mit 564 gegen 38 Stimmen. Am 9. Dezember 2011 fand im Rahmen des Europäischen Rates die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages statt. Voraussetzung für dessen Inkraftsetzung war die Ratifizierung durch die Parlamente der 27 Mitgliedstaaten, was eigentlich als Formsache galt. Doch in zwei Ländern wurde es nocheinmal spannend. Die konservative Koalitionsregierung Sloweniens unter Janez Jansa versuchte Kroatien Zugeständnisse bei der Regelung von Altverbindlichkeiten der auf Slowenien übergegangenen jugoslawischen Ljubljanska Banka abzupressen. Erst als die Regierung Jansa stürzte, erzielte die nachfolgende Mitte-links-Koalition mit Kroatien eine Einigung, und das slowenische Parlament segnete den Beitritt des Nachbarlandes im April einstimmig ab. In Deutschland sollte das Ratifizierungsverfahren plangemäß erst wenige Wochen vor dem Beitrittstermin abgeschlossen werden. Als im Oktober vergangenen Jahres einige CDU-Abgeordnete, darunter Bundestagspräsident Lammert, Ruprecht Polenz und Gunther Krichbaum, sekundiert von der Süddeutschen Zeitung und im Widerspruch mit der Regierungsposition, eine Verschiebung der Aufnahme Kroatiens verlangten, da das Land noch nicht beitrittsreif sei, schrillten in Brüssel und Zagreb die Alarmglocken. Doch mochte die CDU nicht ausgerechnet bei dem Land, bei dem sich die deutschen

Konservativen als Paten der Unabhängigkeit und des Demokratisierungsprozesses verstehen, die Anstrengungen von zehn Jahren zunichtemachen und sich außerdem gegen 26 andere EU-Mitglieder stellen. Schließlich pasierte die Ratifizierung den Bundestag ohne Gegenstimmen (bei sechs Enthaltungen) und am 7. Juni stimmte auch der Bundesrat zu.

Europaindifferenz der Bürger

Nach der kroatischen Verfassung muss bei Entscheidungen, die Souveränitätsfragen betreffen, eine Volksbefragung stattfinden. Im Januar 2012 wurde deshalb ein Referendum über den EU-Beitritt durchgeführt, bei dem sich zwei Drittel der Teilnehmer für den Beitritt aussprachen, allerdings bei einer Wahlbeteiligung von nur 43,6 Prozent, während sich an Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zwischen 50 und 60 Prozent der Wähler beteiligen. Anders als bei früheren Beitrittskandidaten gibt es in Kroatien einen ausgeprägten Europaskeptizismus und einen hohen Grad an Europaindifferenz. Daran änderte sich auch durch den näher rückenden Beitrittstermin nichts. Im April 2013 waren die kroatischen Wähler aufgerufen, die zwölf Abgeordneten zu bestimmen, die das Land in den verbleibenden Monaten der laufenden Legislaturperiode des europäischen Parlaments vertreten sollen. Mit einer Wahlbeteiligung von nur 20,8 Prozent (der EU-Durchschnitt liegt bei 43 Prozent) platzierte sich Kroatien als das Land mit dem zweitgeringsten Interesse an Europawahlen; nur die Slowakei hat diesen Wert bislang unterboten. Hinzu kommt, dass auf der Wahlplattform der HDZ eine Vertreterin der rechtsnationalistischen Kroatischen Partei des Rechts (HSP), die eine eingefleischte Europagegnerin ist, die meisten Stimmen bekam. Die »Europapartei« HDZ machte aus wahltaktischen Gründen europafeindliche Rechtsnationalisten hoffähig und verschaffte ihnen überdies Zutritt zur Brüsseler Bühne!

Das geringe Interesse an den europäischen Wahlen ist nicht der einzige Hinweis auf die Distanz eines Großteils vieler Kroaten gegenüber Europa. Nach den regelmäßigen Eurobarometer-Meinungserhebungen hält nur ein Drittel der Befragten die EU für »eine gute Sache«, ein weiteres Drittel bezeichnet die Union dezidiert als eine »schlechte Sache«, und das letzte Drittel ist indifferent. Addiert man Gegner und Gleichgültige, so kommt man

in den letzten zehn Jahren stets auf eine Zweidrittel- bis Dreiviertelmehrheit. Im EU-Durchschnitt liegt dagegen das Bekenntnis zur EU (»gute Sache«) dauerhaft über 50 Prozent. Außerdem war in den letzten zehn Jahren in Kroatien eine klare Mehrheit der Befragten der Meinung, eine EU-Mitgliedschaft bringe keine Vorteile; erst in neuester Zeit ist diese Mehrheit geschrumpft. Im EU-Durchschnitt dagegen sahen die Befragten im gleichen Zeitraum mehrheitlich durchaus Vorteile durch die Mitgliedschaft.

Die Europaskepsis könnte in nächster Zeit noch zunehmen. In vielen Bereichen werden die Menschen die Konkurrenz aus dem EU-Raum deutlich zu spüren bekommen, denn der Wettbewerbsdruck wird zunehmen. Große Teile der Landwirtschaft, die Adria-fischer, die Metallverarbeitung, der Maschinenbau und andere dürften schwerlich in der Lage sein mitzuhalten und könnten auf ihren angestammten Märkten unter Druck geraten. Hinzu kommt, dass durch die EU-Bestimmungen der Handel mit den Nachbarländern auf dem Balkan, die für Kroatien bislang wirtschaftlich äußerst wichtig waren, erschwert und verteuert wird. Diese Nachteile werden auch nicht durch den freien Zugang zum EU-Markt ausgeglichen, denn es gibt kaum Unternehmen, die wettbewerbsfähig genug sind, um die Chance zu nutzen. Auch die vielbeschworenen EU-Fonds -- theoretisch stehen für Kroatien in den nächsten sieben Jahren 11,7 Milliarden Euro bereit -- werden die Skeptiker kaum besänftigen können, denn Gelder werden nur fließen, wenn Kroatien regelkonforme Projekte entwickelt und die verlangten Eigenfinanzierungsanteile bereitstellt. Beides ist Neumitgliedern in der Anfangsphase aber stets schwergefallen, und Kroatien ist darauf auch nicht gut vorbereitet. Wenn die wesentliche Folge des EU-Beitritts aber vor allem schmerzhaft Anpassungen sein werden, dann dürften Reisefreiheit, günstigere Handytarife und bessere Studienmöglichkeiten im Ausland nicht ausreichen, einen proeuropäischen Stimmungswandel zu bewirken. Selbst die Chance auf einen Job im Ausland ist vor der Hand nicht sonderlich groß, da wichtige Aufnahmeländer wie Deutschland, Österreich, Großbritannien, die Niederlande und weitere die Arbeitnehmerfreizügigkeit erst nach einer Übergangsfrist einführen werden.

Wenn der Beitritt zunächst vor allem Probleme und kaum Vorteile bringt, könnte sich rächen, dass die Elite während der letzten zehn Jahre nie eine breite De-

batte über Europa geführt hat und die Verhandlungen mit der EU nahezu unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden. Das Gros der politischen Elite Kroatiens bekennt sich klar zu Europa. Ein diesbezüglicher Konsens begann sich bereits gegen Ende der 1990er Jahren herauszubilden; die Koalitionsregierung unter dem Sozialdemokraten Racan nahm nach dem Jahr 2000 die entscheidenden Weichenstellungen vor, und ab 2003 stand für den Europakurs der HDZ-Chef Ivo Sanader, der vom Economist als der kroatische »Mr. Europa« gefeiert wurde. Ein Thema der öffentlichen Debatte war Europa aber bestenfalls am Rande.

Dies ist kein Einzelfall. Eine Kluft zwischen politischer Elite und Bevölkerung existierte auch in anderen Beitrittsländern. Doch gab es dort über längere Zeiträume, in einigen Fällen über mehrere Jahre, intensive Bemühungen, die Bürger über Europa zu informieren und sie für Europa zu gewinnen. In Kroatien wurde dagegen nichts getan, nicht einmal, um die sichtbar wachsenden Befürchtungen zu zerstreuen, das Land werde durch den Beitritt von einer übermächtigen identitätszerstörenden Assimilationsmaschinerie aufgesogen und überdies in die europäische Krise hineingezogen. Wenn die kroatische Elite nicht bald eine längerfristige Kommunikationsstrategie entwickelt, um die Vorbehalte und Vorurteile der Bürger gegenüber Europa abzubauen, könnten sich alsbald Nationalpopulisten des Themas bemächtigen. Wie man mit Schuldzuweisungen an den »Moloch Europa« politisch punktet, haben neben Vaclav Klaus und David Cameron die Nationalpopulisten in Ungarn, Belgien und Norditalien vorgeführt.

Ohne tragfähiges Wachstumsmodell werden die Chancen der EU nicht nutzbar sein

Ob aus den kroatischen Europaskeptikern eines Tages überzeugte Europäer werden, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, die schwere Rezession zu überwinden, die bereits fünf Jahre andauert. Zwar hat die EU-Mitgliedschaft weder direkte Auswirkungen auf die Tragfähigkeit des kroatischen Wirtschaftsmodells noch auf die Konjunkturlage, doch könnte die EU leicht zum Sündenbock werden, wenn die Krise andauert. Bislang spielten antieuropäische Emotionen in der politischen Auseinandersetzung nur eine untergeordnete Rolle, die

Mobilisierungsversuche kleiner Gruppen von EU-Gegnern erwiesen sich als erfolglos. Doch sind die antieuropäischen Stimmen in letzter Zeit lauter geworden.

Eine wirtschaftliche Erholung ist aber auch deshalb immer dringender notwendig, weil die Arbeitslosenquote von 20 Prozent und die mit 40 Prozent dritthöchste Jugendarbeitslosigkeit in Europa allmählich zur Bedrohung der sozialen Kohäsion werden könnten; die Armutsrate stieg seit 2008 von elf auf 14 Prozent der Bevölkerung. Konflikte sind zwar bislang ausgeblieben, doch hat die Politikverdrossenheit zugenommen und das Institutionenvertrauen geht zurück. Um wieder auf einen Wachstumspfad zu kommen, braucht Kroatien allerdings weit mehr als nur eine Konjunkturspritze; das Land benötigt nicht weniger als ein neues tragfähiges Wirtschaftsmodell, denn die Wachstumsstrategie des vergangenen Jahrzehnts funktioniert nicht mehr. Die EU kann dabei wenig helfen; sie schafft Rahmenbedingungen und Anreize in vielen Bereichen, doch eine Blaupause für eine nachhaltig wachsende Ökonomie kann sie jenseits ihrer Liberalisierungsregeln und ihrer guten Ratschläge für die Verbesserung der Investitionsbedingungen und der Wettbewerbsfähigkeit nicht anbieten.

Als Wachstumstreiber wirkten zwischen 2001 und 2008 ausländische Direktinvestitionen, billige Auslandskredite und die Überweisungen der Auslandskroaten. Positiv schlug auch die prosperierende Tourismusindustrie zu Buche, nicht zuletzt weil die von ihr eingespielten Devisen in der Größenordnung von zehn Milliarden Euro mithelfen, die Negativsalden in der Warenhandelsbilanz zu finanzieren. Kroatische Industrieprodukte stoßen zwar im Ausland durchaus auf eine Nachfrage, eine Stütze des Wachstums war der Industriesektor seit der Unabhängigkeit indes nie. Bis heute hat die Industrieproduktion das Produktionsvolumen von 1990 nicht wieder erreicht; die Beschäftigtenzahlen pendelten sich bei 40 Prozent der Werte des Jahres 1990 ein. Eine Modernisierung der in wichtigen Bereichen immer noch staatlichen Betriebe fand nicht statt.

Mit Beginn der internationalen Finanzkrise im Jahr 2008 hörten die Wachstumstreiber auf zu wirken. Die ausländischen Direktinvestitionen brachen ein, Auslandskredite zu günstigen Konditionen sind seitdem nicht mehr zu bekommen und die Familienangehörigen im Ausland schicken weniger Geld. Hinzu kommt: Die Exporte verarbeiteter Produkte litten unter dem Nachfragerückgang

in den Abnehmerländern. Der prosperierende Tourismussektor allein konnte diese negativen Entwicklungen nicht kompensieren.

Die hohen Wachstumsraten in den Jahren bis 2008 hatten sich gleichsam von selbst ergeben. Sie waren das Resultat einer Laissez-faire-Politik, zufälliger interner Konstellationen und günstiger internationaler Rahmenbedingungen. Inzwischen ist deutlich geworden, dass die Zeiten mühelos erzielbarer Produktionszuwächse vorüber sind. Billiges Geld oder nennenswerte ausländische Direktinvestitionen wird es auf absehbare Zeit für Länder wie Kroatien nicht mehr geben. Das Ausbleiben ausländischer Direktinvestitionen ist angesichts der Art der bislang getätigten Investitionen möglicherweise zu verschmerzen. Im vergangenen Jahrzehnt bewirkten sie lediglich ein konjunkturelles Strohfeuer (und stützen vorübergehend die Zahlungsbilanz), denn sie flossen wesentlich in die Übernahme bestehender Unternehmen (in den Sektoren Banken, Telekommunikation, Energie, Pharmazie u.a.) und dienten nicht der Schaffung neuer Kapazitäten oder der Anhebung des technologischen Niveaus der Produktion. Inzwischen sind die Filetstücke allesamt verkauft und die Standortattraktivität Kroatiens für »Greenfield«-, also Neuansiedlungs-Investitionen, ist nach wie vor gering.

Ein weiterer Faktor ist, dass das Wachstumsmodell eine Schuldenexplosion ausgelöst hat. Die Brutto-Außenverschuldung betrug 2001 gerade 13,6 Milliarden Euro; mittlerweile liegt sie bei 46 Milliarden (2012), das entspricht 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Um zu verhindern, dass die Schuldendienstbelastungen bei negativen Wachstumsraten und hohen Zinsen zu einer Schuldenkrise führen, raten die internationalen Finanzinstitutionen und die Ratingagenturen zu einer drastischen Reduzierung. Der Schuldendienst verschlang 2012 nach Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) 84 Prozent der Exporteinnahmen (schon 15 Prozent gelten als hoch). Der öffentliche Schuldenstand liegt bei 52 Prozent des BIP (2012), rechnet man die abrufbaren staatlichen Garantien hinzu, sogar über 60 Prozent; die Ratingagenturen mahnen nachdrücklich eine Verringerung an, die Weltbank rät Kroatien zu einer Reduzierung auf 40 Prozent.

Insgesamt erreichen die Schuldenindikatoren Werte, die von denen der europäischen Problemfälle nicht weit ent-

fernt sind. Dass das Land nicht in akuter Gefahr schwebt, verdankt es seinem vergleichsweise stabilen Finanzsektor. Es gibt keine maroden Banken wie in Slowenien, die aus dem Staatshaushalt gestützt werden müssten (wenngleich mittlerweile 14 Prozent der Kredite als notleidend eingestuft werden). Auch die Finanzierung des staatlichen Haushaltsdefizits ist vorerst sichergestellt (wenngleich der Finanzierungssaldo des Gesamtstaates im Jahr 2012 mit 3,8 Prozent des BIP nicht den Eurozonen-Konvergenzkriterien entsprach und für 2013 sogar eine Lücke von knapp fünf Prozent droht). Bei der Refinanzierung der Auslandsschulden sind akut keine größeren Probleme absehbar, wenngleich der Schuldenberg so groß ist, dass der externe Schock eines Anstiegs der Refinanzierungskosten eine erhebliche Destabilisierung der Ökonomie zur Folge hätte.

Solange der Wachstumsmotor nicht anspringt (erst 2014 ist wieder ein – geringes – Wachstum zu erwarten), bewegt sich Kroatien zielstrebig auf eine Schuldenfalle zu. Das Land hat sich zwischen 2010 und 2012 jedes Jahr 12,5 Prozent des BIP leihen müssen, um seine Defizite zu decken und seine Schulden zu refinanzieren. Die Fortschreibung von Konsummustern und Staatsausgaben, die nicht mit der Wirtschaftsleistung kongruent sind und nur auf Pump aufrechterhalten werden können, hat bislang zwar geholfen, den politischen Status quo und den sozialen Frieden zu erhalten. Doch nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass bald eine ökonomische Situation entsteht, die mit konventionellen Mitteln der Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mehr beherrschbar ist.


Das Land benötigt also nicht nur dringend Wachstum, sondern die Erschließung neuer Wachstumsquellen. Dies ist allein durch aktive politische Gestaltung erreichbar. Dass tiefreichende Strukturreformen nötig sind, darüber sind sich alle Akteure vom IWF über die Unternehmerorganisationen, die Gewerkschaften bis zu den politischen Parteien einig. Doch fehlt nicht nur ein Konzept; es fehlt auch eine ernsthafte Debatte, in der die Probleme benannt und Lösungsmöglichkeiten ventiliert würden. Die vorige Regierung hat einen umfassenden, vom liberalen Mainstream inspirierten Sanierungsplan vorgelegt, der jedoch alsbald in der Schublade verschwand. Die aktuelle Regierung hat sich bislang auf die Haushaltsanierung durch Ausgabenreduzierung beschränkt. Wie ihre Vorgängerin wartet sie auf große Investitionen, die Wachstum und Beschäftigung bringen sollen, für die es

aber keine Anzeichen gibt, und sie träumt davon, den vermuteten Ölreichtum in der kroatischen Adria alsbald zu einer sprudelnden Geldquelle zu machen.

Wege aus der Krise

Die Weltbank beschied Kroatien kürzlich, das Land habe angesichts der Situation auf den internationalen Märkten keine andere Option, als seine vorhandenen Ressourcen effizienter zu nutzen und sein Wachstum durch interne Ersparnis zu finanzieren. Trotz aller Widrigkeiten gelte es Arbeitsplätze zu schaffen, die technologische Erneuerung der Unternehmen voranzubringen, eine effizientere Energienutzung zu erreichen, außerdem ist die Qualität des Ausbildungssystems zu verbessern und die Mechanismen sozialer Inklusion sind zu stärken. Die Mittel dafür sollten durch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Wege von Ausgabenkürzungen freigemacht werden. Die Streichreserven seien erheblich, da die Gehälter des öffentlichen Sektors mit 10,6 Prozent des BIP zu viel Geld verschlingen, und da das Gesundheitswesen mit 7,8 Prozent des BIP viel zu viel koste (OECD-Durchschnitt 9,5 Prozent). Außerdem würden zu hohe Subventionen an Unternehmen, viele davon staatlich, bezahlt (2,4 Prozent des BIP), und auch die Renten privilegierter Gruppen kosteten mit 1,9 Prozent des BIP viel zu viel. Einnahmesteigerungen seien keine Option, denn die Steuerlast sei mit 37 Prozent des BIP bereits jetzt zu hoch. In Maßnahmen übersetzt könnte dies bedeuten, im öffentlichen Sektor 20 000 bis 30 000 Stellen abzubauen, die Gehälter und Renten zu kürzen, Subventionen herunterzufahren, viele der 600 Staatsunternehmen abzustoßen sowie die Gesundheitsausgaben und Sozialleistungen zu reduzieren. Da der Schuldenabbau erste Priorität hat, ist indes alles andere als sicher, ob durch eine solche Roskur tatsächlich Spielräume für eine anti-zyklische Politik oder die Finanzierung des Strukturwandels geschaffen würden.

Was von Kroatien mithin verlangt wird, ist die Quadratur des Kreises, nämlich durch ein klassisches Austeritätsprogramm, das notwendig rezessiv wirken muss, Wachstum zu stimulieren und überdies die Beschäftigung und die Sparquote zu steigern. Das hat in den 1970er und 1980er Jahren in Lateinamerika nicht funktioniert (Resultat war vielmehr das »verlorene Jahrzehnt«) und dies funktioniert derzeit ebenso wenig in den südeuropäischen Pro-



blemländern. Kroatien ist deshalb gut beraten, sich auch in Zukunft nur selektiv und nur soweit nicht vermeidbar an den Streich- und Kürzungsforderungen der internationalen Finanzinstitutionen zu orientieren. Dieser Ansatz findet sogar bei der EU-Kommission Verständnis. In einem Bericht über das kroatische Wirtschaftsprogramm im Rahmen des Europäischen Semesters zeigt sie sich besorgt, dass weitere Ausgabenkürzungen die Chancen auf eine wirtschaftliche Erholung zunichtemachen könnten. Ersatzweise rät die Kommission, entschlossener gegen die Schattenwirtschaft vorzugehen, die nach EU-Berechnungen 25 bis 40 Prozent des BIP (Weltbank 15 Prozent) ausmacht. »Man könnte meinen«, so die Zeitung Vecernji List, »Finanzminister Slavko Linic habe diese Empfehlungen selbst verfasst.«

Kurzfristige Maßnahmen zur Erhaltung der makroökonomischen Stabilität sind unvermeidlich, doch können sie allenfalls eine Atempause verschaffen, die zur Erarbeitung einer zukunftsfähigen Wachstumsstrategie genutzt werden sollte. Denn wenn einmal der IWF das Regiment im Finanzministerium übernommen hat, ist es zu spät. Teil einer solchen Strategie werden zweifellos auch komplementäre Reformen zum Abbau von Verzerrungen sein müssen, die die Ursache für vielerlei Fehlanreize sind. So ist die Beschäftigungsrate mit 59 Prozent eine der niedrigsten in Europa. Der Staatssektor ist mit über 20 Prozent der Gesamtbeschäftigung überdimensioniert; er umfasst 600 Unternehmen, bei denen 200 000 der 480 000 Staatsbediensteten beschäftigt sind;

viele dieser Unternehmen arbeiten nicht kostendeckend. Hinzu kommt: Jeder fünfte Mann zwischen 25 und 54 Jahren erhält eine Rente, 65 000 Personen eine überdurchschnittlich hohe Veteranenpension, gleichsam als Dank für die Teilnahme am Krieg zwischen 1991 und 1995. Dabei wird es immer schwieriger, die Renten zu finanzieren, denn 1,2 Millionen Renteneempfänger (ihre Zahl hat sich in nur zwei Jahrzehnten verdoppelt) stehen lediglich 1,5 Millionen Beitragszahler gegenüber.

Der zentrale Teil einer Wachstumsstrategie, neben dem Umbau der Anreizsysteme (was nicht gleichbedeutend mit Sozialabbau ist), ist eine makroökonomische Politik, die auf Vollbeschäftigung in zukunfts- und wettbewerbsfähigen Produktionssektoren abzielt. Mit Großinvestoren ist nicht zu rechnen, und der Tourismus allein wird das Land nicht retten. Insofern ist das Setzen auf Klein- und Mittelindustrie, insbesondere auf eine technologisch hochwertige und exportfähige, eine vernünftige Option, die bislang viel zu zaghafte genutzt wird. Dringend notwendig ist die Ausformulierung eines die vorhandenen Ansätze und Teilaspekte integrierenden Bildes des zukünftigen Wachstumsmodells. Ein solches erklärendes und orientierendes Narrativ würde auch helfen, den weitverbreiteten Pessimismus zu überwinden. Wenn die Regierung nicht bald die Zügel in die Hand nimmt und mit ihrem »New Deal« vorankommt, werden in absehbarer Zeit die Finanzmarktakteure das Steuer übernehmen, und dann droht Kroatien eine Radikalkur wie Griechenland.



Über den Autor

Dr. **Dietmar Dirmoser** ist Leiter des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kroatien und Slowenien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationaler Dialog | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-26935-7726 | Fax: ++49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-605-5