

## Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand: Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik

Calic, Marie-Janine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Calic, M.-J. (2004). *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand: Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik*. (SWP-Studie, S 33). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-263016>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Marie-Janine Calic*

## Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand

Empfehlungen für die Weiterentwicklung  
europäischer Balkanpolitik

S 33  
September 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Veränderte Ausgangsbedingungen nach der EU-Erweiterung</b>
7	Neue strategische Lage des Balkan
7	Wachsende regionale und sektorale Disparitäten
9	Veränderte finanzielle Rahmenbedingungen
9	Politische Chancen
11	<b>Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß</b>
11	Strategie
12	Politische Konditionalität
13	Instrumente
16	<b>Regionale Herausforderungen für den SAP</b>
16	Verfassungspolitische Unsicherheiten
17	Demokratische Konsolidierung
19	Sozialökonomische Entwicklungsprobleme
21	Fähigkeit zur Übernahme des »Acquis«
23	<b>Evaluierung der Instrumente</b>
23	Europäische Perspektive und Assoziierung
24	Handelsmaßnahmen
26	CARDS
30	Europäische Partnerschaften
30	Defizite des SAP – die wirtschaftliche Dimension
32	SAP und Konfliktlösung
34	<b>Schlußfolgerungen und Empfehlungen</b>
35	<b>Abkürzungen</b>



**Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß  
auf dem Prüfstand.  
Empfehlungen für die Weiterentwicklung  
europäischer Balkanpolitik**

Die am 1. Mai 2004 vollzogene Erweiterung der Europäischen Union hat die fünf Staaten des Westlichen Balkan in eine neue strategische Position gerückt. Wenn – wahrscheinlich 2007 – Bulgarien, Rumänien und eventuell Kroatien der Union beitreten, wird inmitten der EU ein weißer Fleck auf der politischen Landkarte zurückbleiben. Neue, durch innere Instabilität und ökonomische Rückständigkeit ausgelöste Risiken, wie Migrationsdruck und grenzüberschreitende Kriminalität, unterstreichen die Notwendigkeit, die als »potentielle Mitglieder« der Union anerkannten Staaten möglichst zügig an die EU heranzuführen.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP) als zentraler europäischer Politikansatz gegenüber der Region ist zudem mit veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert, die Anpassungen erforderlich machen. Folgende Risiken und Chancen sind damit verbunden:

- ▶ Gefahr der Verstärkung regionaler Disparitäten zwischen Mitgliedern, Kandidaten und (potentiell) Assoziierten der EU nach der Erweiterung;
- ▶ abnehmende Hilfen bi- und multilateraler Geber im Vorfeld der Diskussion um die Neuverteilung des Budgets ab 2006 (Auslaufen des Hilfsprogramms CARDS);
- ▶ frei werdende Kapazitäten in der Europäischen Kommission (Generaldirektion Erweiterung), die künftig für den Balkan eingesetzt werden können;
- ▶ stärkere EU-interne Lobby für eine aktivere Balkanpolitik der Union (neben Griechenland nun auch Slowenien, Ungarn, Tschechien, Polen und die Slowakei);
- ▶ Motivationsschub für europäische Reformen in der Region, nachdem Kroatien im Juni 2004 zum Kandidaten für die Mitgliedschaft in der EU aufgewertet wurde.

Im Licht der neuen Herausforderungen müssen folgende Fragen beantwortet werden: Wie wirksam war die europäische Heranführungsstrategie bisher gegenüber dem Balkan, wo liegen ihre Stärken und Schwächen? Ist der SAP in bezug auf Schwerpunkte und Instrumente (noch) angemessen, welche Anpassungserfordernisse ergeben sich? Welche Instrumente

sollten eingesetzt werden, um den EU-Annäherungsprozeß in der Region zu beschleunigen und einen nachhaltigen Strukturwandel anzustoßen?

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro mit Kosovo sowie Mazedonien unter Umständen erst in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren die Kriterien für die EU-Mitgliedschaft erfüllen können. Um bereits erzielte Stabilisierungs- und Transformationserfolge zu verstetigen und einer durch politische Frustrationen ausgelösten Renationalisierung vorzubeugen, wird geraten, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß künftig stärker auf die entwicklungspolitischen Prioritäten der ärmeren »Nachzügler« in der Region auszurichten. Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

- ▶ Aufrechterhalten der strategischen Perspektive einer EU-Vollmitgliedschaft für die assoziierten Balkan-Staaten ohne weitere vertragliche Zwischenschritte, jedoch unter strikter Aufrechterhaltung der politischen Reformagenda;
- ▶ Verbesserungen in der EU-Handelspolitik (Gewährung diagonaler Ursprungsregeln bzw. Aufnahme der Westbalkan-Staaten in die paneuropäische Ursprungsvereinbarung);
- ▶ Schaffung eines speziellen europäischen Kohäsions-Fonds zur Wirtschaftsförderung auf dem Balkan (mit den Komponenten Investitionen, Unternehmensentwicklung, *human development*, Forschung/Technologie);
- ▶ Gründung einer europäischen Investitionsagentur (durch Kommission, Europäische Investitionsbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) zur Unterstützung der Westbalkan-Staaten bei Strategieentwicklung, Finanzierung von grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten und Krediten für kleine und mittlere Unternehmen;
- ▶ An den Integrations- und Entwicklungszielen orientierte, angemessene Aufstockung der Hilfen;
- ▶ Erhöhung des Eigenbeitrags der Empfänger (mehr *ownership* bei der Strategiebildung; Dezentralisierung im Projektmanagement; Kofinanzierung; Verbesserung der Absorptionsfähigkeit);
- ▶ Verstärkter Einsatz von überregionalen Sektorstrategien anstelle von Länderprogrammen durch die Kommission;
- ▶ Strategische und operative Verschränkung des SAP mit den Politiken der Empfängerländer und der internationalen Finanzinstitutionen (vor allem in bezug auf Investitionsförderung und Armutsbekämpfung).

## Veränderte Ausgangsbedingungen nach der EU-Erweiterung

### Neue strategische Lage des Balkan

Die am 1. Mai 2004 vollzogene Erweiterung der Europäischen Union hat deren Grenzen nach Osten und Südosten verschoben und die Staaten des Westlichen Balkan (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro mit Kosovo, Mazedonien, Albanien) in eine neue strategische Position gerückt. Wenn – wahrscheinlich 2007 – auch Bulgarien, Rumänien und eventuell Kroatien der Union beitreten, wird inmitten der EU ein weißer Fleck auf der politischen Landkarte zurückbleiben (vgl. Karte, S. 8). Eine vergleichsweise geringe Bevölkerung von rund 22 Millionen, die heute in vier – bald vielleicht schon in sechs – Staaten lebt,<sup>1</sup> würde von 28 EU-Mitgliedsländern mit über 493 Millionen Bürgern umringt sein.

Nach der Erweiterung der EU besteht die Gefahr, daß sich das ökonomische Gefälle zwischen Mitgliedern und Kandidaten sowie Nichtmitgliedern weiter vertieft. Als erstes SAP-Land hat Kroatien im Juni 2004 den Kandidatenstatus erhalten, und es ist fraglich, ob man es heute überhaupt noch dem Westlichen Balkan zurechnen kann.

Verglichen mit dem übrigen Europa sind die südosteuropäischen Länder arm und ökonomisch rückständig: 2002 lag in der Europäischen Union das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf mehr als 22mal so hoch wie das von Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Kosovo, Mazedonien und Albanien (der Westliche Balkan minus Kroatien); die zehn EU-Beitrittsstaaten verbuchten ein 4,3mal höheres BIP pro Kopf als diese Ländergruppe. Und die drei Kandidatenländer Kroatien, Bulgarien und Rumänien haben immerhin noch ein doppelt so hohes BIP pro Kopf wie die Balkan-4.<sup>2</sup> Risiken wie politische Instabilität, Migrationsdruck und grenzüberschreitende Kriminalität, die durch wirtschaftliche Probleme und Isolation gefördert werden, unterstreichen die Notwendigkeit,

<sup>1</sup> Die Staatenunion Serbien-Montenegro könnte zerfallen, Kosovo und Montenegro könnten unabhängig werden.

<sup>2</sup> Das BIP der vier SAP-Länder (ohne Kroatien) lag 2002 bei 22,4 Milliarden US-Dollar, die Bevölkerung umfaßt 22,2 Millionen. Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2002, Brüssel, September 2003, S. 3.

die seit 2000 als »potentielle Mitglieder« anerkannten Staaten schneller an die Union heranzuführen und damit die letzte Teilung Europas zu überwinden.

**Tabelle 1**  
Das regionale Entwicklungsgefälle innerhalb Europas 2002

	<i>Bevölkerung (in Mio.)</i>	<i>BIP (in Mrd. \$)</i>	<i>BIP pro Kopf (in \$)</i>
MOE-Beitrittsstaaten	75	322,7	4.520
Kandidaten (BU, RU, KRO)	34,4	70,0	2.034
Balkan-4 (ALB, BH, SM, MAK)	20,2	22,3	1.104

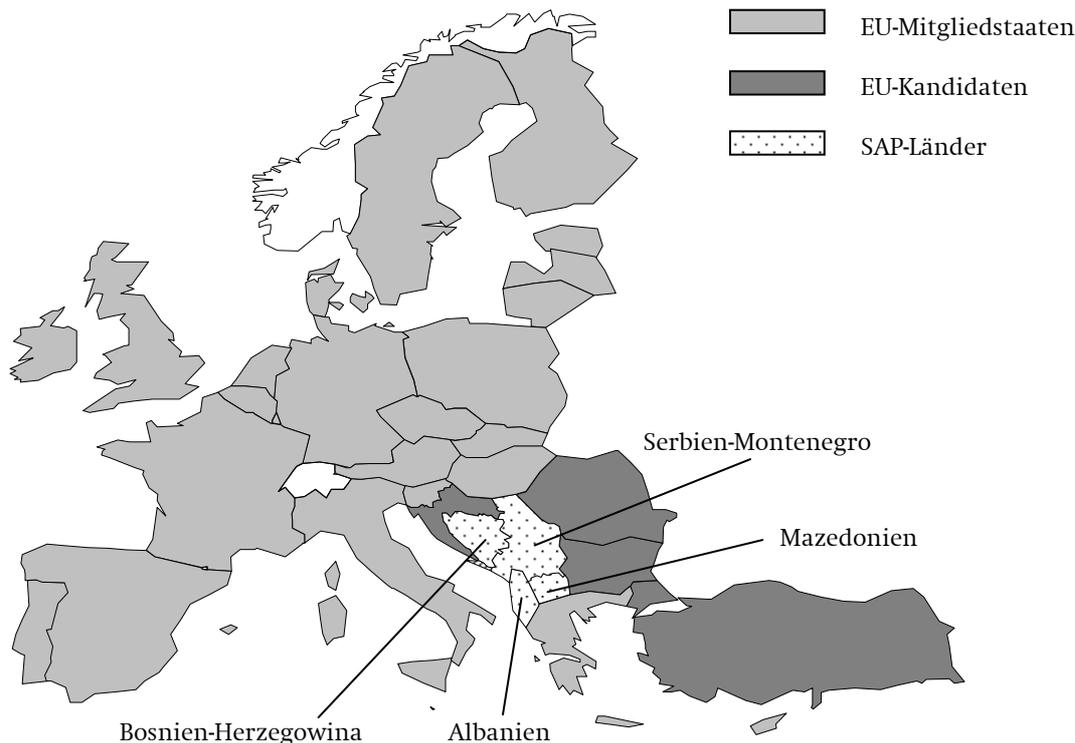
Quelle: Berechnet nach: Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2002, Brüssel, September 2003, S. 3

### Wachsende regionale und sektorale Disparitäten

Seit Ende des Kosovokrieges 1999 sind die regionalen und sektoralen Disparitäten zwischen den ursprünglich fünf Ländern des Westlichen Balkan gewachsen. Diese gehen auf bereits vor dem jugoslawischen Sukzessionskrieg bestehende Entwicklungsunterschiede zurück, die durch nachfolgende politische Entwicklungen weiter verstärkt wurden: Zwischen Kroatien, das 2004 den Sprung in die Gruppe der Kandidatenländer geschafft hat, und Kosovo, dessen völkerrechtlicher Status bis heute ungeklärt ist, öffnet sich politisch, institutionell und sozialökonomisch eine tiefe Kluft.

So ist der Westliche Balkan durch ein starkes Nord-Süd-Gefälle gekennzeichnet, was sich unter anderem an der Wirtschaftskraft ablesen läßt. Bei Verabschiedung des SAP 1999 lag das BIP Kroatiens pro Kopf der Bevölkerung (4,530 US-Dollar) dreimal so hoch wie das Bosnien-Herzegowinas (1,210 US-Dollar) und fünfmal so hoch wie das Albanien (930 US-Dollar). Weniger als 18% der Bevölkerung des Westlichen Balkan (nämlich die 4,4 Millionen Einwohner Kroatiens) erwirtschaftete

**Karte  
Balkanländer und EU**



ten rund 50% des BIP der fünf Regionalstaaten zusammengekommen.<sup>3</sup>

Die regionalen Disparitäten dürften weiter wachsen, wenn Zagreb künftig in den Genuß von Vorbeitrittshilfen gelangt, die den »Sitzenbleibern« auf dem Balkan verwehrt bleiben. Andererseits wären dann aber die sozialökonomischen Disparitäten zwischen den verbliebenen vier Staaten nicht mehr so erheblich – eine gute Chance, den Prozeß künftig stärker auf die ärmeren Aspiranten auszurichten. Bisher stand der SAP vor dem Problem, mit dem vorhandenen Instrumentarium sehr unterschiedliche Bedürfnisse seiner Partner erfüllen zu müssen.

Neben den regionalen bestehen auch gravierende sektorale Disparitäten. Die Reformen schreiten in einzelnen Sektoren mit sehr unterschiedlicher Geschwindigkeit voran. Beispielsweise ist bei Handel, Energie und Infrastruktur ein deutlich schnellerer Wandel festzustellen als etwa im staatsnahen, traditionell viel schwerer reformierbaren Justiz- und Verwaltungsbereich. Wie in allen Ländern, die einen starken sozialen Wandel erleben, stimmt auch für

den Balkan die Beobachtung von der »Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen«. Dieser Befund legt nahe, die europäische Politik in Zukunft stärker auf Sektor- statt auf Länderstrategien zu fokussieren – eine Empfehlung, die später noch genauer ausgeführt wird.

**Tabelle 2  
Das Wohlstandsgefälle auf dem Westlichen Balkan 2002**

<i>Land</i>	<i>Bevölkerung (in Mio.)</i>	<i>BIP (in Mrd. \$)</i>	<i>BIP pro Kopf (in \$)</i>
Albanien	3,2	3,8	1.120
Bosnien- Herzegowina	4	4,9	1.230
Kroatien	4,4	20,2	4.620
Mazedonien	2	3,7	1.820
Serbien- Montenegro (mit Kosovo)	11	10,0	940
SAP-Gesamt	24,6	42,5	1.688

Quelle: Report on Activities of the European Commission/  
World Bank Office for South East Europe 2002, Brüssel, Sep-  
tember 2003, S. 3.

<sup>3</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2001, Bd. 1, Brüssel, November 2001, S. 11.

## Veränderte finanzielle Rahmenbedingungen

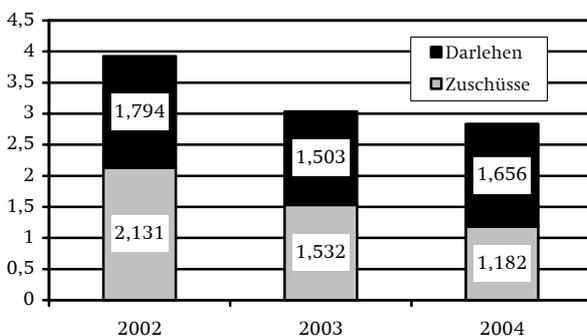
Eine veränderte Ausgangslage ergibt sich auch insofern, als die Hilfen der Gebergemeinschaft kontinuierlich abnehmen und die finanziellen Ressourcen der Europäischen Kommission 2006 neu verteilt werden.

Seit 2000 gibt die Gebergemeinschaft (EU und Nicht-EU-Staaten sowie internationale Finanzinstitutionen [IFIs]) jedes Jahr rund 6,5 Milliarden Euro in Südosteuropa aus (einschließlich Bulgariens, Rumäniens und Moldaus). Die Förderung der fünf Westbalkan-Staaten erreichte mit 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2002 einen Höhepunkt. Seither sind die Mittel im Sinken begriffen. Es wird geschätzt, daß 2004 die Hilfen um 27% gegenüber 2002 abnehmen werden, nämlich von 3,9 auf 2,83 Milliarden Euro. Im gleichen Zeitraum dürfte der Anteil der Kredite von 41% auf 54% steigen. Allein die Europäische Kommission senkt ihre Finanzhilfen für die Westbalkan-Staaten von 810 auf 482 Millionen Euro.<sup>4</sup>

**Tabelle 3 und Graphik 1**  
Finanzhilfen für SAP-Länder 2002–2004 (in Mio. Euro)

	2002	2003	2004*
Zuschüsse	2,131	1,532	1,182
Darlehen	1,794	1,503	1,656
insgesamt	3,925	3,035	2,838

\* Geschätzt.



Quelle: *European Commission/World Bank Office for South East Europe*, Brüssel.

2006 läuft das bisherige Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) für den Westbalkan aus, es soll durch ein neues Instrument ersetzt werden.

<sup>4</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2002 [wie Fn. 2].

Zwar werden nach der Erweiterung insgesamt weniger Mittel für Vorbeitrittshilfen fällig; als Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft bleiben nur noch Rumänien, Bulgarien, Kroatien und die Türkei übrig. Bulgarien und Rumänien sollen 2004–2006 rund 4,5 Milliarden Euro, die Türkei weitere 1,05 Milliarden Euro Vorbeitrittshilfen erhalten.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, welche Finanzinstrumente Brüssel nach 2006 für die Balkanländer einsetzen will.

Gegenwärtig ist noch nicht beschlossen, mit welchen Mitteln die Vorbeitrittshilfen für das jüngste der Kandidatenländer, Kroatien, finanziert werden sollen. Unklar ist auch, ob dies nicht zu einer Verringerung der übrigen Gelder für den Westbalkan führen wird. Als Kandidat für die Mitgliedschaft in der EU hat Kroatien Anspruch auf Mittel aus den Fonds PHARE, SAPARD und ISPA, und zwar in einer Höhe, die den finanziellen Rahmen des jetzigen CARDS-Budgets sprengt. Es ist wichtig, darauf zu achten, daß die Unterstützung Kroatiens nicht zu einer finanziellen Vernachlässigung seiner wenig begüterten Nachbarn führt.

## Politische Chancen

Nach der Erweiterung der EU bieten sich neue Chancen, die Heranführungsstrategie gegenüber Südosteuropa auf eine neue Grundlage zu stellen:

- ▶ In der Europäischen Kommission werden institutionelle und personelle Kapazitäten frei (in der Generaldirektion Erweiterung), die künftig besser für die Europäisierung Südosteuropas genutzt werden können.
- ▶ Mit der Erweiterung ist auch der Kreis jener EU-Mitgliedstaaten größer geworden, die eine aktivere Balkanpolitik der Union befürworten, neben Griechenland nun auch Slowenien, Ungarn, Tschechien, Polen und die Slowakei.
- ▶ Die Aufwertung Kroatiens zum Kandidaten der EU im Juni 2004 ist in der gesamten Region als großer außenpolitischer Erfolg gefeiert worden – dies hat einen immensen Motivationsschub für weitere, auf EU-Integration gerichtete Reformen ausgelöst.
- ▶ Nach dem Ausscheren Kroatiens aus der Gruppe der Westbalkan-Staaten bleiben die ärmeren Staaten zurück, die Region ist dadurch homogener geworden. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP),

<sup>5</sup> <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial\\_assistance.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm)>.

die zentrale EU-Strategie gegenüber der Region, mußte bisher sehr unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werden und kann künftig besser fokussiert werden, und zwar auf die entwicklungspolitischen Prioritäten der »Nachzügler«.

Unmittelbar ergeben sich also politisch größere, finanziell jedoch geringere Handlungsspielräume für europäische Balkanpolitik. Wie die Union die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern politisch und institutionell verkraften kann und ob es infolgedessen zu »Erweiterungsmüdigkeit« kommt, wird sich erst in längerer Perspektive zeigen. Ohnehin steht der Beitritt der Westbalkan-Staaten nicht in nächster Zukunft auf der Agenda. Es geht somit um die Frage, wie die europäischen Strategien gegenüber der Region den veränderten Bedingungen angepaßt und effektiver gestaltet werden können.

# Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß

## Strategie

Vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges erwuchs 1999 die Notwendigkeit, die europäische Politik gegenüber dem Balkan auf eine neue, verbesserte Grundlage zu stellen. Im Mai 1999 legte die Europäische Kommission ein erstes Dokument vor, in dem sie die Grundlinien einer neuen Strategie für den Westbalkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien-Montenegro mit Kosovo sowie Mazedonien) vorschlug: den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP). Grundidee war, die Union zu einer Gemeinsamen Strategie gegenüber der Region im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anzuleiten. Diese ist jedoch später nie zustande gekommen.<sup>6</sup>

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß fußte auf dem Regionalen Ansatz, den der Europäische Rat 1996 und 1997 beschlossen hatte und der politische und wirtschaftliche Bedingungen für die Gestaltung der Beziehungen mit den südosteuropäischen Staaten formulierte.<sup>7</sup>

Bereits mit Gründung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa wurde den südosteuropäischen Staaten im Juni 1999 die »europäische Perspektive« in Aussicht gestellt.<sup>8</sup> Im Juni 2000 beschloß der Europäische Rat in Feira, daß die fünf Staaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien-Montenegro und Mazedonien »potentielle Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft« sind. Das Gipfeltreffen in Zagreb etablierte im November 2000 den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß »als Herz der Unionspolitik gegenüber den fünf betroffenen Ländern«.<sup>9</sup> Seither gilt die Vorbereitung der Region auf die europäische Integration als eine »bedeutende Priorität« der EU.<sup>10</sup> Zuletzt wurde

auf dem Gipfel in Thessaloniki (21. Juni 2003) noch einmal ausdrücklich bestätigt, daß »der Balkan ein integraler Bestandteil eines vereinigten Europas sein wird«.<sup>11</sup>

Das wichtigste Ziel des SAP ist es, die Westbalkan-Staaten »als potentielle Kandidaten« dichter an die EU heranzurücken. Vorbild ist der als Erfolgsmodell geltende Erweiterungsprozeß gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten. In Thessaloniki wurde auf Drängen der Aspiranten ausdrücklich festgehalten, daß es auf dem Weg der Annäherung an die EU keine Zwischenschritte geben soll. Der SAP gilt als »framework for the European course of the Western Balkan countries, all the way to their future accession.«<sup>12</sup> Auch die Europäischen Partnerschaftsabkommen von 2004 nehmen diese Formulierung ausdrücklich auf.<sup>13</sup> Jegliche Formen von *membership lite* sind nach geltender Beschlußlage also nicht vorgesehen.

Der SAP unterstützt die fünf Staaten der Region dabei, »europäische Werte, Prinzipien und Standards« in der Region zu verankern. Er verfolgt dabei zwei komplementäre Ziele: regionale Stabilisierung (kurz- und mittelfristig) sowie europäische Assoziierung (mittel- und langfristige). Zu den Stabilisierungsaufgaben gehören Maßnahmen zur Überwindung der unmittelbaren Kriegsfolgen, etwa Wiederaufbau von Häusern, Entminung und Flüchtlingsfürsorge. Diese klassischen Wiederaufbauaufgaben gelten heute als weitgehend abgeschlossen. Im Vordergrund stehen seit dem Gipfel von Thessaloniki Programme zur Stärkung der Assoziierungsfähigkeit, vor allem der Aufbau von Institutionen, Verwaltungsreformen, Gesetzesanpassungen und *capacity building*. In der Praxis sind beide Dimensionen allerdings nicht klar voneinander zu trennen, eine Sequenzierung ist in der Praxis häufig schwer umsetzbar. Ein großer Teil der (bald

6 Communication to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-East Europe, COM(99)235, 26.5.1999.

7 Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the EU's relations with certain countries of south-east Europe, 29.4.1997.

8 Stability Pact for South Eastern Europe, Köln, 10.6.1999.

9 Zagreb Summit, Final Declaration, 24.11.2000.

10 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Western Balkans and European

Integration, Brüssel, 21.5.2003, COM (2003) 285 final.

11 General Affairs and External Relations, 2518th Council meeting, Luxemburg 16.6.2003.

12 Declaration. EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21.6.2003.

13 Zum Beispiel: *Commission of the European Communities*, Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, and conditions in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brüssel, COM (2004) final.

auslaufenden) Maßnahmen im Flüchtlingsbereich versteckt sich beispielsweise hinter dem Etikett »demokratische Stabilisierung«.

In jedem Staat gilt eine eigene Länderstrategie als Grundlage von Zusammenarbeit und Hilfen. Jedes Land wird nach seinen Möglichkeiten und dem daraus folgenden Reformtempo individuell unterstützt und bewertet (Regatta-Prinzip). Zu der individuellen kommt eine regionale Komponente: Bereits der Regionale Ansatz drängte auf die Entwicklung bi- und multilateraler Kooperationsbeziehungen innerhalb Südosteuropas. Gutnachbarschaftliche Beziehungen und regionale Zusammenarbeit wurden als Qualifikationsmerkmale für den Annäherungsprozeß identifiziert: »Integration with the EU is only possible if future members can demonstrate that they are willing and able to interact with their neighbours as EU Member States do.«<sup>14</sup>

Der SAP ist also eher als politischer Ansatz zu begreifen denn als Strategie im engeren Sinn mit klaren Zielen, Optionen und Zeitplänen. In diesem Zusammenhang ist es richtig, keine konkreten Beitrittsdaten für die betroffenen Staaten zu nennen, was in der Region immer gefordert wird. Dies würde nur den Reformeifer bremsen und unrealistische Erwartungen schüren. Denn die »potentiellen Mitglieder« haben zunächst noch eine lange Agenda abzuarbeiten, bevor über den Beitritt ernsthaft verhandelt werden kann.

## Politische Konditionalität

Ebenso wie der Erweiterungsprozeß ist auch der SAP an wirtschaftliche und politische Konditionen geknüpft. Diese richten sich sowohl auf Stabilitäts- als auch auf Integrationsziele.

Zum einen müssen die Balkanstaaten die Kopenhagener Kriterien von 1993 erfüllen. Einen politischen Rabatt soll es für die krisengeschüttelte Region nicht geben.

Zusätzlich gelten weitere, bereits im Regionalen Ansatz formulierte und später immer weiter adaptierte Bedingungen. Sie betreffen unter anderem die Prinzipien Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz sowie die Erfüllung des Dayton-Vertrages und die Zusammenarbeit mit dem

Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Später kamen in den unterschiedlichen Ratsbeschlüssen weitere Konditionen hinzu, beispielsweise die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid in Mazedonien und der Verfassungscharta in Serbien-Montenegro (beide 2001 beschlossen). Der Allgemeine Rat hat im Mai 2002 noch einmal ausdrücklich bekräftigt, daß diese Konditionen ein fundamentaler Bestandteil des SAP sind und auch die Grundlage der vertraglichen Beziehungen mit der Union gestalten werden.<sup>15</sup>

Die Konditionalität wird in Brüssel vor allem als Anreiz gesehen, nicht als Hindernis auf dem Weg zu engeren Beziehungen mit der Region. Nichterfüllung bestimmter Anforderungen wird in der Regel nicht sanktioniert, etwa durch das Aussetzen von Wirtschaftshilfen. Es entspricht europäischer Philosophie, daß eine Politik der Öffnung und positiven Verstärkung bessere Resultate bringt als Strafen und Isolation. Dies heißt aber nicht, daß die Balkanstaaten eine Abkürzung auf dem Weg in die EU einschlagen dürfen, unter Umgehung der Kopenhagener Kriterien.

### »Kopenhagener Kriterien«

Als Bedingungen für einen Beitritt hatte die EU 1993 auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen drei Gruppen von Kriterien formuliert, die sogenannten »Kopenhagener Kriterien«, die alle Beitrittsländer erfüllen müssen:

**Das »politische Kriterium«:** Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.

**Das »wirtschaftliche Kriterium«:** Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten.

**Das »Acquis-Kriterium«:** Die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu eigen zu machen, das heißt: Übernahme des gemeinschaftlichen Regelwerkes, des »gemeinschaftlichen Besitzstandes« (*Acquis communautaire*, ungefähr 80 000 Seiten Rechtstexte).

Die von der EU eingeforderten Konditionen sind auf sehr unterschiedlichen Ebenen angesiedelt und unterliegen einem ständigen Weiterentwicklungs- und An-

<sup>14</sup> Report from the Commission, The Stabilisation and Association process for South East Europe. First Annual Report, Brüssel, 4.4.2002, COM(2002) 163 final, S. 11.

<sup>15</sup> Report from the Commission, The Stabilisation and Association process for South East Europe. Second Annual Report, Brüssel, 26.3.2003, COM (2003) 139 final, S. 5.

passungsprozeß. Dies stellt aus Sicht der Region ein Element der Unsicherheit – und gelegentlich Willkür – dar. Die Kommission behält sich vor, »verschiedene Stufen der geforderten Erfüllung« zu unterscheiden, wobei der Maßstab aber nicht näher definiert ist. Das Hauptinstrument zur Bewertung der individuellen Fortschritte sind die jährlichen SAP-Jahresberichte, von denen mittlerweile drei vorliegen. Der Hohe Repräsentant Javier Solana hat festgestellt, daß die Konditionen oft zu vage formuliert und deshalb weit auslegbar seien. Daher sei es nicht nur für die betroffenen Länder schwer, ihren Verpflichtungen nachzukommen, sondern auch für die EU problematisch, Fortschritte zu bewerten.<sup>16</sup> Mit dem Abschluß Europäischer Partnerschaften (vgl. dazu weiter unten, S. 30) wurde versucht, diesen Prozeß stärker zu operationalisieren.

## Instrumente

Die im SAP zur Verfügung stehenden Instrumente sind denen des Erweiterungsprozesses nachempfunden. Es herrscht die Vorstellung, daß Maßnahmen, die bereits einmal erfolgreich waren, auch in einem anderen geographischen Kontext nicht falsch sein können. Dies bleibt vorerst eine optimistische Annahme, eine systematische Auswertung der mit bestimmten Instrumenten gemachten Erfahrungen liegt der Kommission nicht vor.

## Vertragliche Beziehungen

Als wichtigstes Element bietet der SAP die Möglichkeit vertraglicher Beziehungen mit der EU in Form von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) an. Hierfür müssen sich die interessierten Länder jedoch erst aufgrund der bestehenden Konditionalität qualifizieren. Die Verträge sind nach dem Vorbild der Europa-Abkommen mit den MOE-Staaten modelliert.<sup>17</sup>

Bislang haben erst zwei Länder ein SAA schließen können, und zwar Mazedonien (im April 2001) und Kroatien (im Oktober 2001). Die anderen Staaten werden noch länger an vertraglichen Beziehungen

mit der EU arbeiten müssen. Mit Albanien wurden Ende Januar 2003 Verhandlungen über ein SAA aufgenommen, aber der Prozeß gestaltet sich schwierig. Für Bosnien-Herzegowina wurde im November 2003 eine Machbarkeitsstudie fertiggestellt, die die noch zu erfüllenden Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen identifiziert. Eine vergleichbare Studie für Serbien-Montenegro soll im Verlauf des Jahres 2004 vorliegen. Und für Kosovo, das völkerrechtlich noch Bestandteil von Serbien-Montenegro ist, sind vertragliche Beziehungen vorerst ausgeschlossen.

Die SAAs folgen der Logik der Europa-Akommen, werden jedoch individuell auf die jeweiligen Länderbedürfnisse zugeschnitten. Das Abkommen mit Kroatien enthält beispielsweise die folgenden Elemente (das mit Mazedonien ist ähnlich):

- ▶ politischer Dialog;
- ▶ regionale Zusammenarbeit;
- ▶ Förderung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit dem Ziel, nach einer mehrjährigen Übergangsfrist eine Freihandelszone zu errichten;
- ▶ Regulierung von Arbeitsmigration, Niederlassungsfreiheit, Zahlungs- und Kapitalverkehr;
- ▶ progressive Harmonisierung von Gesetzen mit denen der EU;
- ▶ Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;
- ▶ vollständige Liberalisierung des Straßenverkehrs und Entwicklung von Infrastruktur;
- ▶ finanzielle und technische Hilfe durch die Kommission zur Implementierung des Abkommens;
- ▶ Institutionen zur Überwachung der Implementierung (Stabilisation and Association Council, Committee and Parliamentary Committee).<sup>18</sup>

Für die Implementierung des Abkommens, also die Umsetzung der Assoziierung, ist im Falle Kroatiens eine Periode von sechs Jahren, bei Mazedonien von zehn Jahren vorgesehen.

Die sequentielle Logik des SAP – vom Abschluß eines SAA über dessen Implementierung zu weiteren Schritten in Richtung auf die Mitgliedschaft – ist durch die politische Dynamik in der Region durcheinandergeraten. Als erstes Land aus der SAP-Gruppe hat Kroatien – obwohl sein SAA weder ratifiziert noch implementiert war – am 21. Februar 2003 einen

<sup>16</sup> Report on the Western Balkans presented to the Lisbon European Council by the SG/HR together with the Commission, Brüssel, 21.3.2000.

<sup>17</sup> David *Phinnemore*, Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?, in: European Foreign Affairs Review, 8 (2003) 1, S. 77–103.

<sup>18</sup> *Commission of the European Communities*, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and Its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community, Brüssel, 9.7.2001, COM (2001) 371 final.

Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt und im April 2004 von der Kommission auch einen positiven Avis erhalten.<sup>19</sup> Am 18. Juni 2004 beschloß der Rat, Kroatien den Status eines Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft zuzubilligen, der Beginn der Verhandlungen ist für nächstes Jahr avisiert. Auch Mazedonien hat im Februar 2004 ein Beitritts-gesuch eingereicht, das nun von der Kommission begutachtet wird.

Dies heißt nun noch nicht, daß der SAP damit seine Berechtigung oder Funktionsfähigkeit verloren hätte. Denn mit Ausnahme Kroatiens werden die südost-europäischen Aspiranten noch erhebliche und wahr-scheinlich langwierige Anstrengungen unternehmen müssen, die mit der Assoziierung verbundenen Maß-nahmen umzusetzen.

### Handelsmaßnahmen

Im Herbst 2000 setzte die EU ein einheitliches System Autonomer Handelsmaßnahmen (ATMs) in Kraft, das Zollfreiheit für den überwiegenden Teil südosteuropäischer Waren auf dem EU-Markt gewährt. Diese Präferenzen sind auch Bestandteil der SAAs, die einen asymmetrischen Abbau von Handelsbeschränkungen vorsehen: Die Europäische Union baut ihre Zölle schneller ab als ihre südosteuropäischen Vertrags-partner, um die lokale Produktion vor Konkurrenz-druck zu schützen.

In Ergänzung zur Liberalisierung des Handels mit der EU haben die südosteuropäischen Staaten (ein-schließlich Bulgariens, Rumäniens und Moldaus) im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa unter-einander 28 bilaterale Freihandelsverträge geschlos-sen. Die Ratifizierung und Implementierung steht mehrheitlich noch aus. Beide Dimensionen, die euro-päische und die regionale Handelsliberalisierung innerhalb Südosteuropas, gehören unauflösbar zusam-men und sollen als Motor der weiteren wirtschaft-lichen Integration fungieren.

### Finanzielle Hilfsmaßnahmen

Ende 2001 wurde das Hilfsprogramm CARDS (Com-munity Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) beschlossen, das bis 2006 eine

<sup>19</sup> *Commission of the European Communities*, Croatia: Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Brüssel, 20.4.2004, COM (2004) – 257 final.

Summe von 4,65 Milliarden Euro Hilfen für Wieder-aufbau und Reformen bereitstellt. Auf dem Gipfel in Thessaloniki wurden weitere 200 Millionen Euro zugelegt. Der Fokus ist »mainly on building up an institutional, legislative, economic and social frame-work directed at the values and models subscribed to by the European Union...«.<sup>20</sup> Vor der Einführung von CARDS erhielten die Westbalkan-Staaten Unterstüt-zung durch die Programme PHARE und OBNOVA.

Zusätzlich unterstützt die Kommission Programme des Internationalen Währungsfonds (IWF) durch makrofinanzielle und außerordentliche Finanzhilfen in Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien.

### Erweiterungsinstrumente

Auf dem Gipfeltreffen in Thessaloniki wurde Mitte 2003 beschlossen, den SAP durch zusätzliche Instru-mente anzureichern, die aus dem Erweiterungsprozeß stammen. Die Staats- und Regierungschefs folgten damit den im Mai vorgelegten Empfehlungen der Europäischen Kommission.<sup>21</sup> Die in der Thessaloniki-Agenda entwickelten Maßnahmen, die am 20. Juni 2003 vom Europäischen Rat verabschiedet wurden, beinhalten unter anderem:

- ▶ Einladung an die SAP-Staaten, sich den Demarchen, Erklärungen und Gemeinsamen Positionen der GASP anzuschließen;
- ▶ Gründung eines hochrangigen multilateralen Forums, des EU-Westlicher-Balkan-Fforums, das die Staats- und Regierungschefs bzw. Fachminister periodisch zusammenführt;
- ▶ Europäische Partnerschaften nach dem Vorbild der Beitrittspartnerschaften für Kandidatenländer, die klare Reformziele formulieren und zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen bereitstellen (Twin-ning, Monitoring, Ausbildung);<sup>22</sup>
- ▶ Öffnung bestehender Gemeinschaftsprogramme für die Westbalkan-Staaten, vor allem für Bildung, Forschung, Kultur, Korruptionsbekämpfung.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Council Regulation N° 2666/2000, page 1, point (5).

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Western Balkans and European Integration, Brüssel, 21.5.2003, COM (2003) 285 final.

<sup>22</sup> Die Partnerschaftsabkommen mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien-Montenegro sind unter <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/actions/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/index.htm)> einzusehen.

<sup>23</sup> *Commission of the European Communities*, Preparing for the

## Außen- und sicherheitspolitische Instrumente

Zusätzlich zum SAP nutzt die Europäische Union eine Reihe weiterer Instrumente aus den Bereichen der GASP sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die die Europäisierungsstrategie begleiten und abstützen. Die politische Vermittler-tätigkeit des Hohen Repräsentanten Javier Solana, die Beteiligung von EU-Mitgliedstaaten an den Friedenseinsätzen (SFOR, KFOR) sowie die europäisch geführten Polizei- und Militärmissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien leisten einen wesentlichen Beitrag zu Konfliktlösung und Friedenssicherung vor Ort. Ohne dieses wahrscheinlich noch lange Zeit notwendige Engagement stünde die Heranführungsstrategie der EU auf tönernen Füßen.

Auch die Aktivitäten des 1999 gegründeten Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der die internationalen Balkaninitiativen koordiniert und die regionale Zusammenarbeit fördert, ergänzen den SAP. Der Stabilitätspakt ist zwar kein direktes Instrument der Union, jedoch hat sie dort eine Führungsrolle übernommen. Beide Prozesse, der Stabilitätspakt und der SAP, gelten als komplementär.

participation of the Western Balkan countries in Community programmes and agencies. Communication from the Commission to the Council and Parliament, Brüssel, 3.12.2003, COM (2003) 748.

## Regionale Herausforderungen für den SAP

Der SAP operiert mit ähnlichen Instrumenten wie der Erweiterungsprozeß gegenüber Ostmitteleuropa, obwohl die Ausgangsvoraussetzungen auf dem Balkan qualitativ andersartig sind. Während man bei den Beitrittsstaaten grundsätzlich davon ausgehen konnte, daß die Kopenhagener Kriterien mehr oder weniger erfüllt werden, ist dies bei den Westbalkan-Ländern mit Ausnahme Kroatiens (noch) nicht der Fall. Herausforderungen wie prekäre Staatlichkeit und ungelöste Souveränitätsfragen waren der Osterweiterung unbekannt. Hinzu kommen wirtschaftliche Rückständigkeit, Armut und Geberabhängigkeit, die in diesem Ausmaß in den MOE-Staaten nicht existierten. Institutionenwirrwarr, verfassungsrechtliche Unsicherheiten und parteipolitischer Hickhack fördern – wie etwa in Serbien – die politische Apathie der Bevölkerung. Und überall in der Region bilden sozialökonomische Probleme den gefährlichen Nährboden für neuen Nationalismus. So erscheint fraglich, ob es mit einer reinen Übertragung der Erweiterungsinstrumente auf Südosteuropa getan ist.

### Verfassungspolitische Unsicherheiten

Gravierende Probleme ergeben sich naturgemäß aus der noch unvollendeten politischen Neuordnung Südosteuropas nach dem Zerfall Jugoslawiens. Der völkerrechtliche Status Kosovos, der latente Verfassungskonflikt zwischen Albanern und Mazedoniern, die dauernde Staatskrise in Bosnien-Herzegowina und in der Staatenunion Serbien-Montenegro lassen fragen, wer eigentlich genau die Adressaten europäischer Heranführungsstrategien sind und welche Völkerrechtssubjekte später einmal zu Mitgliedern der Union werden sollen.

Die meisten offenen Fragen stellen sich in bezug auf die von der EU geschmiedete Staatenunion Serbien-Montenegro. Brüssel möchte sie am liebsten erhalten und als einen einzigen potentiellen Kandidaten betrachten, statt separate Sonderbeziehungen mit ihren föderalen Bestandteilen aufzunehmen. Dafür spräche auch das europäische Integrationsziel: Warum sollte erst zerfallen, was später ohnehin wieder zusammenwächst?

Allerdings verhalten sich Serbien und Montenegro bereits seit Jahren wie voneinander unabhängige Staaten, und auch die Kommission verfolgt nolens volens gegenüber beiden Republiken bilaterale Strategien. Belgrad und Podgorica haben zwar auf Druck der EU 2003 eine Verfassungscharta sowie einen Aktionsplan zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes verabschiedet. Brüssel betrachtet dies als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA, da andernfalls die vorgesehenen Handels erleichterungen nicht umgesetzt werden könnten. Aber die Republiken verweigern echte Zusammenarbeit, und immer noch bestehen zwei separate Währungen und Zollsysteme. Weiterhin ist unklar, wie sich die Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Institutionen auf Unions- und Republiksebene voneinander abgrenzen lassen. 4% der europäischen Hilfgelder fließen an die Institutionen der Staatenunion (über deren Verwendung sich Belgrad und Podgorica regelmäßig nicht einigen können), 96% gehen nach Angaben der Kommission direkt an die Teilstaaten. Auf technischer Ebene werden also längst zwei separate Europäisierungsstrategien verfolgt, und dasselbe gilt auch für die Provinz Kosovo.

Wie eine längerfristige Strategie gegenüber dem international verwalteten Kosovo aussehen könnte, ist unklar. Im Rahmen des SAP wurde im März 2003 der »SAP Tracking Mechanism« (STM) erstellt, durch den Fortschritte bei der EU-Annäherung angeleitet werden, ähnlich wie durch die Arbeitsgruppen der EU für die Westbalkan-Staaten (Consultative Task Forces). Die Provinz wird also als eigenständige Entität im Annäherungsprozeß behandelt, obwohl ihr politischer Status noch offen ist. Ziel ist zu vermeiden, daß Kosovo isoliert bleibt und ein »schwarzes Loch« im Europäisierungsprozeß bildet. Gleichzeitig soll verhindert werden, daß die Statusfrage Kosovos die Assoziierung Serbien-Montenegros blockiert.

Es liegt auf der Hand, daß es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, Hilfsinstrumente sinnvoll einzusetzen, wenn die politischen Perspektiven unklar sind, etwa in bezug auf den völkerrechtlichen Status Kosovos. Eine rein europäische Antwort auf die großen territorialen und verfassungspolitischen Fragen Südosteuropas gibt es jedoch nicht – sie muß auf internatio-

ner Ebene durch den UN-Sicherheitsrat gefunden werden.

So muß die EU vorerst mit dem umgehen, was sie in der Region vorfindet, und versuchen, die zu dauerhaften Lösungen führenden Prozesse nach Möglichkeit in sichere Bahnen zu lenken. Die großen strukturellen Probleme fragiler Staatlichkeit und ökonomischer Rückständigkeit der Region würden auch durch eine staatliche Neuordnung nicht automatisch gelöst. Deshalb ist es durchaus richtig, in jedem Fall demokratische Konsolidierung, wirtschaftliches Wachstum sowie europäische Strukturbildung zu fördern. Gleichgültig wie die politische Staatenordnung einmal aussehen wird, dürfte der EU dabei noch auf viele Jahre eine prominente Rolle auf dem Balkan zufallen.

## Demokratische Konsolidierung

In bezug auf das erste Kopenhagener Kriterium, das demokratische und rechtsstaatliche Standards fordert, haben die Staaten des Westlichen Balkan insgesamt gute Fortschritte gemacht, allerdings in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Unmittelbare Kriegsgefahr herrscht nirgendwo mehr und die zwischenstaatlichen Beziehungen haben sich normalisiert. Rückschläge, wie die März-Unruhen im Kosovo, sind gleichwohl immer noch möglich.

Nach dem Freedom House Index, der Demokratisierungsstandards bemißt, haben die Länder der Region Verbesserungen in bezug auf demokratische Wahlen, Zivilgesellschaft, Medienfreiheit, Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit erreicht. Den Abstand zu den Beitrittsstaaten haben sie zwar verringern, jedoch nicht vollständig aufholen können. Sie rangieren 2004 immer noch in größerer Nähe zu den nichtbaltischen Staaten der früheren Sowjetunion als zu den MOE-Ländern (vgl. Tabelle 4, S. 18).

Mit Blick auf die Konditionalität des SAP sehen die Mitgliedsländer der Europäischen Union erhebliche Defizite in der Region. Gravamina betreffen Flüchtlingsrückkehr und Minderheitenschutz, das langsame Tempo wirtschaftlicher Transformation, fehlender politischer Reformwille, mangelnde Entschlossenheit zur Bekämpfung von Kriminalität und Korruption sowie zur Herstellung von Medienfreiheit und regionaler Zusammenarbeit.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> *Council of the European Union*, Conclusions of 16 June 2003, S. 7.

Ähnlich differenziert urteilt auch die Kommission, die die Länder in den SAP-Berichten jährlich bewertet:<sup>25</sup>

- ▶ So hat es Albanien nicht geschafft, viele Empfehlungen der Kommission zeitnah umzusetzen, meistens wegen lähmender innenpolitischer Auseinandersetzungen und schlecht funktionierender Institutionen. Die größten Defizite gibt es beim Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption sowie bei der Reform der öffentlichen Verwaltung und des Justizsektors.
- ▶ Auch Bosnien-Herzegowina kämpft aufgrund dysfunktionaler staatlicher Strukturen und eines überkomplizierten politischen Systems mit der Umsetzung des Reformprogramms.
- ▶ In Kroatien gibt es ernsthafte Probleme im Justizsektor (Mangel an Expertise und extrem lange Verfahrenszeiten); ferner bestehen politische Hindernisse, vor allem im Flüchtlingsbereich.<sup>26</sup>
- ▶ Mazedoniens größte Herausforderung ist die Implementierung des Ohrid-Abkommens, vor allem die damit in Zusammenhang stehende staatliche Dezentralisierung und Reform der öffentlichen Verwaltung.
- ▶ In Serbien-Montenegro behindern parteipolitischer Hickhack sowie mangelnde Kooperation zwischen den Teilstaaten eine effektive Umsetzung von Reformen. Zudem ist die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal kritikwürdig.

Das Beispiel Kroatiens zeigt allerdings, daß institutionelle Reformen und demokratische Konsolidierung auch für die Westbalkan-Staaten kein unerreichbares Ziel darstellen. Allerdings erfordern sie starken politischen Willen, klare politische, verfassungsrechtliche und wirtschaftliche Weichenstellungen und eine gezielte Unterstützung von außen. Auch Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Mazedonien und Albanien sind prinzipiell »europafähig«, haben allerdings noch eine lange Reform-Agenda abzarbeiten.

Aufgrund der ökonomisch schwierigeren Ausgangslage in der Region muß man in längeren Zeithorizonten denken. Eine Analyse des Münchener Osteuropa-Instituts kommt zu dem Ergebnis, daß hier wahrscheinlich erst in vielen Jahren mit dem Erreichen

<sup>25</sup> *Commission of the European Communities*, Report from the Commission, The Stabilisation and Association process for South East Europe, Third Annual Report, Brüssel, 30.3.2004, COM (2004) 0202/2 final.

<sup>26</sup> Nach dem zweiten SAP-Jahresbericht 2003, S. 4 und S. 7 – im dritten Jahresbericht ist Kroatien nicht mehr aufgeführt.

**Tabelle 4**  
**Nations in Transit 2004**

<i>Land</i>	<i>WP</i>	<i>ZG</i>	<i>UM</i>	<i>REG</i>	<i>KLJR</i>	<i>KO</i>	<i>Neuer-Demokratie-Rang</i>
Albanien	3.75	3.50	3.75	4.25	4.25	5.25	4.13
Armenien	5.75	3.50	5.25	4.75	5.00	5.75	5.00
Aserbaidschan	6.00	4.50	5.75	5.75	5.50	6.25	5.63
Belarus	6.75	6.75	6.75	6.50	6.75	5.75	6.54
Bosnien	3.50	3.75	4.25	5.00	4.50	4.75	4.29
Bulgarien	1.75	3.00	3.50	3.75	3.25	4.25	3.25
Kroatien	3.25	3.00	3.75	3.75	4.50	4.75	3.83
Tschech. Republik	2.00	1.50	2.25	2.25	2.50	3.50	2.33
Estland	1.50	2.00	1.50	2.25	2.25	2.50	1.92
Georgien	5.25	3.50	4.00	5.75	4.50	6.00	4.83
Ungarn	1.25	1.25	2.25	2.50	1.75	2.75	1.96
Kasachstan	6.50	5.50	6.50	6.25	6.25	6.50	6.25
Kirgisistan	6.00	4.50	6.00	6.00	5.25	6.00	5.67
Lettland	1.75	2.00	1.50	2.25	2.00	3.50	2.17
Litauen	1.75	1.50	1.75	2.50	1.75	3.50	2.13
Mazedonien	3.50	3.25	4.25	4.00	4.00	5.00	4.00
Moldawien	4.00	4.25	5.00	5.50	4.50	6.25	4.92
Polen	1.50	1.25	1.75	2.00	1.50	2.50	1.75
Rumänien	2.75	2.50	3.75	3.75	4.25	4.50	3.58
Rußland	5.50	4.50	5.75	5.25	4.75	5.75	5.25
Serbien	3.50	2.75	3.50	4.00	4.25	5.00	3.83
Montenegro	3.50	2.75	3.25	4.00	4.25	5.25	3.83
Kosovo	5.25	4.25	5.50	6.00	6.00	6.00	5.50
Slowakien	1.50	1.25	2.25	2.25	2.00	3.25	2.08
Slowenien	1.50	1.50	1.75	2.00	1.75	2.00	1.75
Tadschikistan	5.75	5.00	5.75	5.75	5.75	6.25	5.71
Turkmenistan	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	6.25	6.88
Ukraine	4.25	3.75	5.50	5.25	4.75	5.75	4.88
Usbekistan	6.75	6.50	6.75	6.25	6.50	6.00	6.46
Durchschnitt	3.90	3.46	4.16	4.36	4.17	4.85	4.15
Mittel	3.50	3.30	4.00	4.25	4.50	5.25	4.13

Die Ratings beruhen auf einer Skala von 1 bis 7; 1 steht für das höchste, 7 für das niedrigste Niveau der demokratischen Entwicklung. Die Ratings für 2004 beziehen sich auf die Periode zwischen dem 1.1. und dem 31.12.2003.

Der »Demokratie-Rang« ist ein Durchschnittswert der Ratings für Wahlprozeß (WP), Zivilgesellschaft (ZG), Unabhängige Medien (UM), Regierung (REG), Konstitutioneller, Legislativer und Juridischer Rahmen (KLJR) und Korruption (KO).

Quelle: *Freedom House*, Nations in Transit 2004, Appendix, <[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)>.

europäischer Standards zu rechnen ist. Nach internationalen Erfahrungen dürften die vier ärmeren SAP-Partner erst in zehn bis zwanzig Jahren eine »angemessene« Qualität in bezug auf Institutionen, Regierungsführung, Rechtssicherheit und Korruptionsfreiheit erreichen, nämlich dann, wenn das

Pro-Kopf-Einkommen 10.000 US-Dollar erreicht hat.<sup>27</sup> Allerdings ist zu bedenken, daß sich auch die MOE-Staaten mit einem deutlich niedrigeren Wert (von durchschnittlich 3.467 US-Dollar) für den Beitritt

<sup>27</sup> Volkhart *Vincentz*/Michael *Knogler*, EU-Erweiterung: Die wirtschaftliche Beitrittsfähigkeit der Balkanländer, München: Osteuropa-Institut, Januar 2004 (Working Papers Nr. 249), S. x.

qualifiziert haben. Bulgarien und Rumänien, die 2007 auf Aufnahme in die EU hoffen können, sind davon noch viel weiter entfernt (das BIP pro Kopf lag 2002 in Bulgarien und Rumänien durchschnittlich bei 1.630 US-Dollar).<sup>28</sup>

Letztlich dürften also politische Erwägungen vor einer starren Übertragung der Konditionalitäten Vorrang erhalten. Und in jedem Fall stehen demokratische Konsolidierung und wirtschaftliche Erholung in einem unmittelbaren Zusammenhang.

## Sozialökonomische Entwicklungsprobleme

Nach den schwierigen Kriegsjahren sind seit 2000 Anzeichen wirtschaftlicher Erholung auf dem Balkan erkennbar. Seither fällt die Region ökonomisch nicht mehr zurück, der Abstand zu den MOE-Staaten ist konstant geblieben.

2003 wuchs das BIP der Westbalkan-Staaten mehr als 4%, die Inflation blieb unter 5%. Marktorientierte Reformen, vor allem im Bereich der Privatisierung und Förderung von Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), sowie der Abbau von Handelshemmnissen haben Fortschritte gemacht. Die ausländischen Direktinvestitionen sind weiter gestiegen und erreichten knapp 3 Milliarden Euro, rund 5,4% des BIP im Westbalkan. Allerdings gibt es weiterhin noch starken Reformbedarf, vor allem bei der Privatisierung von Großbetrieben aus ehemals vergesellschaftetem Eigentum, der Schaffung eines transparenten Rechtsrahmens sowie der Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien als wesentliche Voraussetzung für gesteigerte Privatinvestitionen.<sup>29</sup>

In den Beitrittsstaaten hat der Zustrom ausländischer Direktinvestitionen maßgeblich zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums beigetragen. Dies ist in den Westbalkan-Staaten noch nicht in gleichem Maße erkennbar. In den Kandidatenländern Bulgarien, Rumänien und Kroatien sind höhere Wachstumsraten und ausländische Investitionen zu verzeichnen als in der restlichen Region, die Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit und Geschäftsklima) sind deutlich besser als in den vier verbliebenen SAP-Ländern. Aber auch hier ist die Tendenz steigend, vor allem in Ser-

bien, das schon aufgrund seiner Größe für Investoren interessant ist.<sup>30</sup>

Die SAP-Länder besitzen eine deutlich niedrigere Wirtschaftskraft als die Beitritts- und Kandidatenländer: 2002 lag das BIP pro Kopf in Serbien-Montenegro bei 940 US-Dollar, Albanien 1.120 US-Dollar, Bosnien-Herzegowina 1.230 US-Dollar, Mazedonien 1.820 US-Dollar und Kroatien 4.620 US-Dollar (vgl. Tabelle 2, S. 8).<sup>31</sup> Die Balkan-5 haben ein halb so hohes BIP wie die 10 Beitrittsstaaten, die Balkan-4 weniger als ein Viertel davon. Hinzu kommen:

- ▶ verspätetes und vorwiegend konsumgesteuertes, nicht investitions- oder außenhandelsgeführtes Wirtschaftswachstum (erst ab 2000);
- ▶ Deindustrialisierung und hohe Arbeitslosigkeit;
- ▶ schwache Außenhandelsleistung (Exporte basieren auf ungelernter Arbeit und wenig Technologie);
- ▶ hoher Anteil des informellen Sektors.<sup>32</sup>

Bis zur Erfüllung der wirtschaftlichen Kopenhagener Kriterien wird – ebenso wie bei den politischen – noch einige Zeit vergehen. Nur Kroatien dürfte, zusammen mit Bulgarien und Rumänien, bis 2007 die Beitrittsfähigkeit erreicht haben. In großem Abstand würden Mazedonien und Albanien (Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit) sowie Serbien-Montenegro und Bosnien-Herzegowina (Mängel bei der Privatisierung und Unternehmensregulierung) folgen. Die vier Nachzügler haben außerdem Probleme mit der makroökonomischen Stabilität (Budget- und Leistungsbilanzdefizite). Ferner ist die Wirtschaftsentwicklung gehemmt durch den auf unqualifizierter Arbeit und wenig Technologie basierenden Export sowie Verzerrungen im Wettbewerb (Subventionen, Schattenwirtschaft, Korruption; vgl. Tabelle 5, S. 20).<sup>33</sup>

Vorerst haben diese Staaten die Schwelle zu selbsttragendem Wachstum, makroökonomischer Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit noch nicht überschritten.

Zu den größten Sorgen der Region gehört die hohe Arbeitslosigkeit und die daraus folgende tiefgreifende Einkommenskrise. Offiziell sind in Bosnien-Herze-

<sup>30</sup> Gábor *Hunya*, Foreign Direct Investment in South East Europe in 2003–2004. A Study Commissioned by the Investment Compact for South East Europe, Wien: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Juni 2004.

<sup>31</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office 2002 [wie Fn. 2], S. 3.

<sup>32</sup> Vladimir *Gligorov*/Mario *Holzner*/Michael *Landesmann*, Prospects for Further (South-) Eastern EU Enlargement: From Divergence to Convergence?, Wien: Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Juni 2003 (WIIW Series: Research Reports, Nr. 296).

<sup>33</sup> *Vincenz*/*Knogler*, EU-Erweiterung [wie Fn. 27], S. viii.

<sup>28</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2002 [wie Fn. 2], S. 3.

<sup>29</sup> *European Commission*, The Western Balkans in Transition, Brüssel, Januar 2004 (European Economy, Occasional Papers, No. 5).

**Tabelle 5**  
**Erfüllung der Kopenhagener Kriterien**

	<i>Albanien</i>	<i>Bosnien- Herzegowina</i>	<i>Mazedonien</i>	<i>Serbien und Montenegro</i>	<i>Kroatien</i>	<i>Bulgarien</i>	<i>Rumänien</i>
<i>OEI<sup>1</sup></i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<b>Kopenhagener Kriterien</b>							
1	nicht erfüllt; doppeltes Defizit von Haushalt und Leistungsbilanz; künftig: sinkende Finanzhilfen	nicht erfüllt; doppeltes Defizit von Haushalt und Leistungsbilanz; künftig: sinkende Finanzhilfen; hohe Verschuldung	nicht erfüllt; doppeltes Defizit von Haushalt und Leistungsbilanz; künftig: sinkende Finanzhilfen	nicht erfüllt; doppeltes Defizit von Haushalt und Leistungsbilanz; künftig: sinkende Finanzhilfen	erfüllt; hohes Haushaltsdefizit; hohe Staatsquote bestes inter- nationales Ranking	erfüllt; hohe öffentliche Ver- schuldung	erfüllt; Fortschritte bei der Konsolidie- rung; Intern. Kredit- ranking deutlich niedriger als HRV + BG; Inflation > 20%
2 <sup>2</sup>	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	
3	nicht erfüllt; gravierende Mängel bei Marktein- und -austritt	nicht erfüllt; hohe Markteintritts- kosten, hohes Mindestkapital	nicht erfüllt; lückenhafter, wenig rationeller Rechts- rahmen	nicht erfüllt; lange Gründungsdauer; hohes Gründungs- kapital; prohibitiv lange Konkurs- verfahren	nicht erfüllt; lange Konkursverfahren	noch nicht zu- friedenstellend erfüllt	noch nicht zu- friedenstellend erfüllt
4	nicht erfüllt; Privatisierung relativ weit fort- geschritten, schwache Unter- nehmenskontrolle	nicht erfüllt; geringe Fortschritte bei Privatisierung und Verbesserung der Unternehmens- kontrolle	nicht erfüllt; Privati- sierung relativ fortgeschritten, Fortschritte bei der Liquidation von Verlustbetrieben, schwache Unter- nehmenskontrolle	nicht erfüllt; geringe Fortschritte bei Privatisierung und Verbesserung der Unternehmens- kontrolle	noch nicht erfüllt; schleppende Privati- sierung der Groß- betriebe und unzu- reichende Unter- nehmenskontrolle	noch nicht erfüllt; Privatisierung schreitet langsamer als erwartet voran	noch nicht erfüllt; Privatisierung zwar beschleunigt, aber noch nicht abge- schlossen (insbes. im Energiesektor)
5	nicht erfüllt; geringe Kredite; Schattenwirtschaft und Geldwäsche	nicht erfüllt; geringe Kredit- vergabe an Privat- sektor, weitere Kon- solidierung erfor- derlich	noch nicht erfüllt; geringe Darlehens- tätigkeit, hohe Dif- ferenz zwischen Kredit- und Ein- lagenzinsen	nicht erfüllt; geringe Kredit- vergabe, hoher Anteil staatlicher Banken	erfüllt; schwach entwickelte Kapitalmärkte	noch nicht erfüllt; schwach ent- wickelte Kapital- märkte	noch nicht erfüllt; geringe Kredit- vergabe an Privat- sektor, schwach entwickelte Kapitalmärkte
6	nicht erfüllt	nicht erfüllt	nicht erfüllt	nicht erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
7	nicht erfüllt; niedrige Kapital- bildung, geringe Fortschritte bei Infrastruktur- reformen	nicht erfüllt; Kapi- talbildung durch ausländ. Hilfen	nicht erfüllt; niedrige Kapital- bildung, geringe Fortschritte bei Infrastruktur- reformen	nicht erfüllt; niedri- ge Kapitalbildung, geringe Fortschritte bei Infrastruktur- reformen	noch nicht erfüllt; relativ hohe Kapi- talbildung, höchste ADI pro Kopf, Fort- schritte bei Infra- strukturreformen	noch nicht erfüllt; geringe Kapital- bildung, Fort- schritte bei Infra- strukturreformen	noch nicht erfüllt; geringe Kapital- bildung, Fort- schritte bei Infra- strukturreformen
8	nicht erfüllt; zwar Öffnung zur EU, aber geringe Wett- bewerbsfähigkeit	nicht erfüllt; ge- ringe Verflechtung mit EU, ungünstige Exportstruktur	nicht erfüllt; ge- ringe Verflechtung mit EU, ungünstige Exportstruktur	nicht erfüllt; ge- ringe Verflechtung mit EU, geringe Wettbewerbs- fähigkeit	noch nicht erfüllt; geringe Verflech- tung mit EU, aber rel. qualifizierte Exportstruktur	noch nicht erfüllt; geringe Verflech- tung mit EU, rel. wettbewerbsfähige Exporte	noch nicht erfüllt; hohe Verflechtung mit EU, rel. wett- bewerbsfähige Exporte
9	nicht erfüllt	nicht erfüllt					
10 <sup>3</sup>	erfüllt	erfüllt; kaum Informationen vorhanden	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
<b>Ergänzende Kriterien</b>							
11	nicht erfüllt; hohe Korruption	nicht erfüllt; hohe Korruption	nicht erfüllt; hohe Korruption	nicht erfüllt; hohe Korruption	nicht erfüllt	nicht erfüllt	nicht erfüllt; hohe Korruption
12	nicht erfüllt	nicht erfüllt; sehr hohe Arbeitslosig- keit	nicht erfüllt; sehr hohe Arbeitslosig- keit	nicht erfüllt; sehr hohe Arbeitslosig- keit	noch nicht erfüllt; sehr hohe Arbeits- losigkeit	noch nicht erfüllt	noch nicht erfüllt

1 Relativer Rang der Länder in bezug auf Beitrittsfähigkeit; 2 formal erfüllt; bei Einbeziehung indirekter Handelshemmnisse ergibt sich für die Balkan-5 mit Ausnahme von Kroatien keine Erfüllung des Kriteriums; 3 formal erfüllt, wenn man auf den KMU-Anteil an der Gesamtwirtschaft abstellt; aber vielfältige administrative, legislative Hindernisse und Finanzierungsprobleme.

**Berurteilungskriterien:**

Verwendet werden die Kriterien: nicht erfüllt (auf absehbare Zeit nicht erfüllt), noch nicht erfüllt (das Kriterium wird voraussichtlich mittelfristig bis 2007 erfüllt sein); erfüllt (Kriterium erfüllt vergleichbar mit den Beitrittsländern).

**Indikatoren (erste Spalte):**

- |                                               |                                                  |                                                 |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1. Makroökonomische Stabilität                | 5. Finanzsektor                                  | 9. Wettbewerbspolitik                           |
| 2. Liberalisierung von Preisen und Handel     | 6. Konsens in der Wirtschaftspolitik             | 10. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)       |
| 3. Marktzutritts- und -austrittsschranken     | 7. Humankapital, Investitionen und Infrastruktur | 11. Governance, Korruption und Rechtssicherheit |
| 4. Privatisierung und Unternehmensregulierung | 8. Integration in den Handel mit der EU          | 12. Armut und soziale Kohäsion                  |

Quelle: Volkhart *Vincentz*/Michael *Knogler*, EU-Erweiterung: Die wirtschaftliche Beitrittsfähigkeit der Balkanländer, München, Januar 2004, S. xii.

gowina 40%, in Serbien-Montenegro 31,2%, in Kroatien 21,5% und in Albanien 14,5% Arbeitslose registriert, die tatsächlichen Quoten liegen wegen der hohen Bedeutung des informellen Sektors aber wahrscheinlich niedriger.<sup>34</sup> Mit lang andauernder Arbeitslosigkeit ist wegen der schwachen sozialen Sicherungssysteme in der Regel ein hohes Armutsrisiko verbunden. Viele junge Menschen fliehen aus der Region, der Brain-Drain erreicht besorgniserregende Ausmaße. Eine große Zahl von Menschen hat keine berufliche Perspektive, viele sind durch Krieg, Vertreibung und Arbeitslosigkeit sozial entwurzelt. Allein durch den jugoslawischen Sukzessionskrieg wurden rund vier Millionen Personen in Bewegung gesetzt (darunter die Hälfte der Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas), 900 000 Flüchtlinge haben 2004 immer noch keine Aussicht auf Rückkehr oder Integration an ihrem neuen Aufenthaltsort.

Arbeitslosigkeit und Armut schüren Frustrationen, unterminieren die demokratische Konsolidierung und bieten einen gefährlichen Nährboden für Nationalismus und organisierte Kriminalität. Zu viele Menschen fühlen sich existenziell bedroht und glauben, daß der Staat ihren Problemen gegenüber gleichgültig und hilflos ist.<sup>35</sup> In allen SAP-Ländern (einschließlich Kroatiens) drängen die Eliten daher auf eine stärkere Berücksichtigung sozialökonomischer Entwicklungsprobleme in den Hilfsstrategien.

## Fähigkeit zur Übernahme des »Acquis«

Vor allem in Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro beschneiden innenpolitische Querelen und institutionelle Schwächen die Fähigkeit der »potentiellen Mitglieder«, die auf europäische Integration ausgerichteten Reformen durchzusetzen.

Unabhängig davon haben aber alle Staaten Maßnahmen ergriffen, um die EU-Annäherung legislativ, institutionell und administrativ voranzutreiben. Dieser Prozeß kann als unumkehrbar betrachtet werden, auch wenn es immer wieder Rückschläge und in vielen Bereichen noch erhebliche Defizite gibt.

Beispielsweise haben Kroatien, Mazedonien und Serbien-Montenegro nationale Strategien zur EU-Annäherung verabschiedet und/oder Aktionspläne

entwickelt, um die in den SAP-Berichten identifizierten Mängel abzarbeiten. Alle fünf SAP-Staaten haben spezialisierte Europa-Ministerien und Kontaktstellen in den Fachministerien eingerichtet, die sich mit der Annäherung an die EU befassen und/oder CARDS-Projekte verwalten. In Kroatien und – in geringerem Maß – Mazedonien sind die durch die Zusammenarbeit mit Brüssel bewirkten institutionellen Lernerfolge bislang am deutlichsten sichtbar. Allerdings bilden diese europabezogenen Verwaltungseinheiten häufig kaum mehr als »Inseln« inmitten einer insgesamt rückständigen und ineffizienten Verwaltungsstruktur. Selbst in Kroatien kann man noch nicht davon ausgehen, daß die vorhandene Expertise in breitere Teile der Administration hineinreicht, schon gar nicht außerhalb der Hauptstadt. Eine breite institutionelle Verankerung europäischer Anpassungsprozesse ist demnach noch nirgends erreicht, wohl aber Ansatzpunkte, die künftig weiter ausgebaut werden können und müssen.

Daß die »Europäisierung« der Institutionen hohe Priorität besitzt, ist auf höchster Regierungsebene meist unumstritten. Dagegen fehlt es bei den Fachministerien gelegentlich an entsprechender politischer Unterstützung, denn es stellen sich gravierende finanzielle und personelle Probleme, wenn es um den Aufbau europabezogener Kapazitäten und Expertise geht, etwa in Mazedonien,<sup>36</sup> darunter – beispielsweise in Albanien – auch Korruption.<sup>37</sup> Größte Schwierigkeiten hat Bosnien-Herzegowina, denn die Verwaltung ist »fragmentiert, schlecht ausgestattet, dem Personal fehlen professionelle Qualifikationen, es ist häufig politisch benannt.«<sup>38</sup> In Serbien-Montenegro ist unklar, welche Kompetenzen das Europa-Ministerium überhaupt besitzt und wie sich die Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Institutionen auf Unions- und Republiksebene voneinander abgrenzen lassen. Hier behindern also auch verfassungspolitische Unklarheiten, Institutionenwirrwarr und politische Unsicherheit den Reform- und EU-Annäherungsprozeß.

Aufgrund der schwierigen politisch-institutionellen und ökonomischen Ausgangslage werden Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro mit Kosovo sowie Mazedonien erst in den nächsten zehn, mancher dieser Staaten unter Umständen sogar erst

<sup>34</sup> Gligorov/Holzner/Landesmann, Prospects for Further (South-) Eastern EU Enlargement [wie Fn. 32], S. 5.

<sup>35</sup> Ivan Krastev, The Balkans: Democracy without Choices, in: Journal of Democracy, (Juli 2002), S. 39–53.

<sup>36</sup> Former Yugoslav Republic of Macedonia, SAP Report 2003, S. 20.

<sup>37</sup> Albania, SAP Report 2003, S. 20.

<sup>38</sup> Bosnia and Herzegovina, SAP Report 2003, S. 21–22.

in bis zu zwanzig Jahren die Kriterien für die EU-Mitgliedschaft erfüllen können. Der lange Zeithorizont impliziert die Gefahr, daß bisherige Stabilisierungs- und Reformerfolge durch politische Frustrationen in eine Renationalisierung umschlagen könnten, ohne daß die Westbalkan-Staaten aber prinzipiell »europunfähig« wären. Dieser Befund unterstreicht die Notwendigkeit, die bestehenden Instrumente der EU den vorhandenen Gegebenheiten besser anzupassen.

## Evaluierung der Instrumente

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des SAP lassen sich erste Schlüsse im Hinblick auf die Wirksamkeit des vorhandenen Instrumentariums ziehen. Ist der SAP in bezug auf Schwerpunkte und Instrumente (noch) angemessen, welche Anpassungserfordernisse ergeben sich?

### Europäische Perspektive und Assoziierung

Die Finalität des SAP – der zur Vollmitgliedschaft in der EU führen soll – hat sich als ausgesprochen wirkungsmächtiger Reformanreiz in der Region erwiesen, ähnlich wie zuvor die Assoziierungspolitik gegenüber den MOE-Staaten.<sup>39</sup>

Dies gilt, obwohl der SAP eine schwächere Form der Assoziierung anbietet als zuvor der Erweiterungsprozeß. Beispielsweise unterstreicht die Präambel der SAAs die Rolle der Assoziierten als »potentielle Mitglieder« der EU, erklärt jedoch nicht explizit, in welchem Verhältnis Assoziierung, Implementierung des Abkommens und Möglichkeiten einer späteren Vollmitgliedschaft genau stehen. Auch gewähren die SAAs für den Balkan – verglichen mit den Europa-Abkommen – weniger Privilegien (Ursprungsregeln in der Handelspolitik) und schaffen zusätzliche Konditionalitäten (regionale Zusammenarbeit).<sup>40</sup> Das Beispiel Kroatiens und Mazedoniens jedoch zeigt, daß selbst eine schwächere Form der Assoziierung (oder auch nur die Aussicht darauf) enorme Reformdynamiken auslösen kann.

Diese Reformdynamik ist in den Staaten der Region längst zu einem Selbstläufer geworden. Eliten und politische Parteien stimmen – mit wenigen Ausnahmen – überein, daß die Zukunft ihrer Länder in der Europäischen Union liegen muß. Allerdings gibt es oft unrealistische Erwartungen in bezug auf die möglichen Vorteile und zu erwartenden Kosten des Beitritts.

Auch die Bevölkerungen in der Region befürworten mehrheitlich die EU-Mitgliedschaft. In Kroatien unter-

stützen 73% den Europa-Kurs ihrer Regierung.<sup>41</sup> Auch 85% der Bürger Serbien-Montenegros wünschen sich den EU-Beitritt.<sup>42</sup> In Bosnien-Herzegowina sprachen sich im März 2004 73%, in Mazedonien im Juni 2004 sogar 94% der Befragten dafür aus.<sup>43</sup>

Umfragen sagen freilich noch nichts darüber aus, ob die EU-Befürworter auch die schmerzhaften Reformen mittragen würden, die die Vorbereitungen auf den Beitritt mit sich bringen, und welche politischen Parteien schließlich gewählt werden. Daß von der europäischen Perspektive auch ein disziplinierender und modernisierender Effekt auf national orientierte Parteien ausgehen kann, zeigt das Beispiel der kroatischen HDZ (Hrvatska Demokratska Zajednica), die vor der Machtübernahme im letzten Jahr einen inneren Erneuerungsprozeß durchmachte und nun die Europa-Politik der Vorgängerregierung nahtlos fortsetzt.

Mit der Aufwertung Kroatiens zum Kandidaten der EU gab Brüssel bewußt das Signal, daß die Beitrittsperspektive auch für den Westlichen Balkan realistisch ist – sofern die Aspiranten die entsprechenden Konditionen erfüllen. Überall in der Region ist der außenpolitische Erfolg Kroatiens euphorisch begrüßt worden. Besonders den Nachzählern im SAP hat dies einen immensen Motivationsschub gegeben. Es ist also nicht nur eine Frage der eigenen Glaubwürdigkeit, die europäische Perspektive unmißverständlich offenzuhalten, sondern auch die effektivste Strategie, die Staaten der Region zu weiteren Reformen anzuhalten. Positive Effekte ergeben sich auch in Hinblick auf die regionale Zusammenarbeit. Ende Mai 2004 schlossen Kroatien und Serbien-Montenegro ein Kooperationsabkommen, das den Prozeß der europäischen Integration in beiden Ländern beschleunigen soll.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Nach einer Erhebung der Nachrichtenagentur HINA vom Januar 2004.

<sup>42</sup> *Friedrich-Ebert-Stiftung/Center for Policy Studies/UNDP*, Country Wide Aspirations Survey. Serbia and Montenegro, Belgrad, Dezember 2003, S. 7.

<sup>43</sup> *Center for Public Opinion and Democracy*, 29.6.2004, <<http://www.cpod.ubc.ca/polls/index.cfm?fuseaction=viewItem&itemID=3222>>.

<sup>44</sup> Zagreb und Belgrad rücken sich näher, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26.5.2004, S. 5.

<sup>39</sup> Vgl. zu diesem Argument Karen E. *Smith*, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Enlargement*, Basingstoke 1999.

<sup>40</sup> *Phinnemore*, *Stabilisation and Association Agreements* [wie Fn. 17], S. 97f.

Der Beschluß von Thessaloniki, nach der Assoziierung keine weiteren vertraglichen Zwischenschritte auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft einzulegen, muß also schon daher aufrechterhalten bleiben. Zwischenformen (etwa nach dem Modell einer für die Türkei diskutierten »privilegierten Partnerschaft«) machen für den Westlichen Balkan insofern keinen Sinn, als eine Abschwächung der politischen Anreize die südosteuropäischen Partnerstaaten zu stark demotivieren würde. Jedoch muß überlegt werden, ob nicht einzelne Instrumente, die bislang nur Kandidaten oder Mitgliedern der EU zur Verfügung stehen, nicht schon jetzt auf die Assoziierten übertragen werden können, beispielsweise im Bereich der Kohäsionspolitik (vgl. dazu weiter unten, S. 31).

Vorerst geht es aber darum, ein realistisches Arbeitsprogramm aufzustellen, das den Weg zur Bewältigung der legislativen, institutionellen und ökonomischen Strukturanpassungen vorzeichnet und dessen Fernziel die Fähigkeit zur Integration der Westbalkan-Staaten in die europäischen Strukturen ist.

## Handelsmaßnahmen

Ein zentrales Ziel des SAP ist es, Zollbarrieren und andere Handelshindernisse zu überwinden, sowohl innerhalb der Region als auch in bezug auf deren Austausch mit der Europäischen Union. Die Außenwirtschaft figuriert aus Sicht Brüssels als zentraler Hebel, um regionale und europäische Integrationsprozesse zu beschleunigen.

Unbestritten erscheint, daß die Liberalisierung des Handels zur Schaffung größerer Märkte, Erhöhung des Austauschvolumens und folglich zu wirtschaftlichen Wachstumseffekten führen wird. Die Kommission betont, daß seit Einführung der Handelspräferenzen die Importe aus der Region in die EU um 21% gestiegen sind.

Zudem soll die Anpassung der südosteuropäischen Außenhandelssysteme an den *Acquis* der EU langfristige Strukturreformen stimulieren, die später auch auf andere Wirtschaftssektoren überspringen, etwa auf den Investitions- und Unternehmensbereich, und für eine Verbesserung des Geschäftsklimas sorgen. Ferner soll sich die Wettbewerbsfähigkeit der südosteuropäischen Produktion durch den asymmetrischen Abbau von Zollschränken verbessern, da ihr Übergangsfristen eingeräumt wurden, in denen sie Modernisierungen und Strukturanpassungen vornehmen kann.

Mittlerweile zeigt sich jedoch, daß die erwarteten positiven Wachstumseffekte eher gering ausfallen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe.

## Handel mit der EU

Erstens ist es den Staaten des Westlichen Balkan aus strukturellen Gründen bislang nicht gelungen, die von der EU gewährten Handelsvorteile voll auszuschöpfen. Innere Reformdefizite, etwa die Ineffizienz der Zollverwaltungen und das Fehlen wettbewerbsfähiger Unternehmen, beschränken die Ausfuhrmöglichkeiten der Westbalkan-Staaten.

Zum zweiten behindern die restriktiven Ursprungsregeln der EU den privilegierten Zugang von Anbietern aus der Region zu den europäischen Märkten. Nach diesen Ursprungsregeln werden Waren, die von den assoziierten Staaten in die EU eingeführt werden und aus Vorprodukten bestehen, die aus Nicht-EU-Ländern stammen, mit Einfuhrzöllen belegt. Anders als in den Europa-Abkommen mit den assoziierten MOE-Staaten gelten in den SAAs die gemeinsamen Ursprungsregeln in Europa (auch »europäische Kumulation« genannt) nicht.<sup>45</sup>

Da der SAP bilateral ausgerichtet ist und die EU durch die Stabilisierungs- und Assoziierungsverträge jeweils individuelle Freihandelszonen mit den Vertragsländern schließt, steht am Ende des Prozesses ein Regime, das nicht eine, sondern fünf separate Freihandelszonen mit jeweils bilateraler Ursprungskumulierung schafft. Dies bedeutet, daß Waren, die in einem SAA-Land für den europäischen Markt hergestellt werden, jedoch Vorerzeugnisse beinhalten, die aus einem anderen Westbalkan-Staat stammen, in der EU als »externe Importe« angesehen und mit Zöllen belegt werden. In bezug auf viele Handelsprodukte stehen die Anbieter aus SAA-Staaten daher faktisch auf einer Stufe mit Konkurrenten aus jenen Ländern, denen Brüssel keine Handelspräferenzen gewährt. Kroatiens Exporte haben beispielsweise zu über 50% keinen zollfreien Zugang zum EU-Markt.<sup>46</sup>

Durch die geltenden Ursprungsregeln wird zudem die wirtschaftliche regionale Zusammenarbeit durch

<sup>45</sup> Die gemeinsamen Ursprungsregeln traten am 1.1.1997 in Kraft. Sie gelten in allen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, also nicht in den SAP-Staaten.

<sup>46</sup> Bartłomiej *Kaminski*/Manuel *de la Rocha*, Stabilization and Association Process in the Balkans. Integration Options and Their Assessment, Washington, D.C.: The World Bank, August 2003 (Policy Research Working Paper 3108), S. 11.

arbeitsteilige Produktion erschwert. Die assoziierten Westbalkan-Staaten, vor allem Kroatien, drängen deshalb darauf, die bilateralen durch diagonale Ursprungsregeln zu ersetzen. Würden die SAP-Staaten die im europäischen Wirtschaftsraum geltenden gemeinsamen Ursprungsregeln anwenden dürfen, könnte vermieden werden, daß die aus Südosteuropa in die EU importierten Waren mit exporthemmenden Zöllen belegt werden.

Drittens ähneln sich die Exportstrukturen der SAP-Länder erheblich und stehen untereinander in Konkurrenz. Alle besitzen einen hohen Anteil in den Sektoren Bekleidung, Lederwaren (vor allem Schuhe) sowie – mit Ausnahme Kroatiens – Metalle (besonders Eisen- und Stahlprodukte sowie Aluminium).<sup>47</sup> Zudem gründen die Exporte der SAP-Staaten in die EU zu 80% auf einfacher Arbeit und wenig Technologie. Sie stehen folglich in direkter Konkurrenz zu denen der Billiglohnländer. Lediglich Kroatien stellt mit seiner breiteren Exportpalette eine Ausnahme dar. Ein exportorientiertes Wachstum können die südosteuropäischen Länder daher bislang nur schwer erreichen: Hieraus folgt, daß die auf Außenhandel fokussierte Strategie der EU kaum, oder nur in sehr langfristiger Perspektive, Wachstumsimpulse geben dürfte und deshalb durch zusätzliche Instrumente ergänzt werden muß, zum Beispiel durch die gezielte Förderung von qualifizierter Arbeit und höherwertiger Technologie, um die Chancen für ein exportgeführtes Wirtschaftswachstum zu erhöhen.

### Intraregionaler Handel

Welche Impulse von der regionalen Handelsliberalisierung ausgehen könnten, ist in der Forschung umstritten. Es wird betont, daß der intraregionale Handel innerhalb Südosteuropas gegenüber dem mit der EU vergleichsweise unbedeutend ist. In den letzten Jahren lag er offiziell bei 6 bis 7% des gesamten Außenhandelsvolumens, wahrscheinlich jedoch höher, da die Statistiken bestimmte Bewegungen nicht erfassen, zum Beispiel den Austausch zwischen Serbien und Kosovo.<sup>48</sup>

Der regionale Handel hat für die Länder Südosteuropas unterschiedliche Bedeutung. Mazedonien

beispielsweise exportierte 2002 44% seiner Waren in die Nachbarstaaten, Kroatien nur 16%. Bosnien-Herzegowina importiert zu 25% aus der Region, Kroatien nur 3%. Nur Mazedonien konnte den Anteil intraregionaler Exporte seit 1999 deutlich steigern, von 30% auf 44%. In der übrigen Region ist der Trend rückläufig oder er stagniert.<sup>49</sup>

Dies liegt daran, daß das Potential des intraregionalen Handels bereits weitgehend ausgeschöpft ist. Denn nach dem Zerfall Jugoslawiens ist es – außer zwischen Serbien und Kroatien – zu keiner drastischen Senkung des Handels zwischen den Teilrepubliken gekommen, die jetzt rückgängig gemacht werden könnte. Zwischen den ex-jugoslawischen und den anderen Staaten Südosteuropas (Bulgarien, Rumänien, Albanien) bewegen sich die Handelsbeziehungen ohnehin traditionell auf sehr niedrigem Niveau. Sie könnten voraussichtlich nur dadurch stimuliert werden, daß Anpassungen bei der regionalen Infrastruktur und bei der Harmonisierung von Investitionsregimen vorgenommen sowie weitere Maßnahmen in bezug auf multilaterale Handelsliberalisierung ergriffen würden.<sup>50</sup>

Die wirtschaftlich effektivste und aufgrund der dadurch zu erzielenden Kooperationseffekte auch politisch sinnvollste Lösung wäre unzweifelhaft die Gründung einer südosteuropäischen Freihandelszone oder sogar einer Zollunion – eine Empfehlung, die allerdings vor Ort auf wenig Gegenliebe stößt. Bislang kann sich kein Staat der Region zu multilateralen Vertragsbeziehungen bereit finden: Man fürchtet eine »Rejugoslawisierung«, also die Möglichkeit, daß aus der wirtschaftlichen auch eine politische Regionalintegration erwächst, die die Teilnehmerstaaten längerfristig von der EU fernhalten könnte. Denn Brüssel wurde lange unterstellt, die geforderte regionale Zusammenarbeit als Substitut für die europäische Integration zu instrumentalisieren.

Aus der regionalen Handelsliberalisierung ergeben sich angesichts des großen ökonomischen Entwicklungsgefälles innerhalb Südosteuropas auch Risiken für die ärmeren Länder. Es besteht die Gefahr der Reloizierung von Industrieproduktion nach Kroatien, wo bessere strukturelle Grundbedingungen herrschen. Dies würde zu einer weiteren Vertiefung der regionalen Disparitäten führen. Zudem können ärmere Länder die durch die Aufhebung von Zöllen entstehen-

<sup>47</sup> *Vincentz/Knogler*, EU-Erweiterung [wie Fn. 27], S. 30f.

<sup>48</sup> Milica *Uvalic*, Trade Liberalization in Southeastern Europe – Recent Controversies and Open Questions, Conference Paper, Cavtat, Mai 2003.

<sup>49</sup> Ebd.

<sup>50</sup> *Kaminski/de la Rocha*, Stabilization and Association Process [wie Fn. 46], S. 27ff.

den Einnahmeausfälle schwerer verkraften als die wirtschaftlich Stärkeren. In den Wirkungen der Handelspolitik findet sich also ein weiteres Argument dafür, die strukturschwächeren Länder der Region in bezug auf ökonomische Entwicklungsziele besser zu fördern.

**Tabelle 6**  
**Außenhandelsstruktur der SOE-Länder 2002 (in %)**

	<i>Exporte in EU</i>	<i>Importe aus EU</i>	<i>Exporte nach SOE</i>	<i>Importe aus SOE</i>
Albanien	89,4	77,8	3,1	6,3
Bosnien- Herzegowina	30,3	29,8	35,8	24,7
Bulgarien	56,3	51,6	9,0	2,7
Kroatien	52,3	55,8	16,4	2,8
Mazedonien	40,1	47,3	43,6	20,1
Rumänien	67,9	63,9	3,0	1,3
Serbien- Montenegro	40,8	42,6	29,4	12,1

Quelle: Milica *Uvalic*, Trade Liberalization in Southeastern Europe – Recent Controversies and Open Questions, Conference Paper, Cavtat, Mai 2003, basierend auf IWF-Statistiken.

## CARDS

Seit dem Zerfall Jugoslawiens in den frühen 1990er Jahren hat die EU in bedeutendem Umfang humanitäre und andere Hilfen in der Region geleistet. Bis heute ist sie der wichtigste und größte Einzelgeber in Südosteuropa.

Angesichts dessen, daß sich viele Geber aus der Region zurückziehen, wächst die Bedeutung der europäischen Hilfen relativ gesehen: In Kroatien lag beispielsweise der Anteil der EU-Hilfen 1996–2003 bei 55% aller Zuwendungen, zwischen 2000 und 2003 bereits bei 74%, und die Tendenz ist weiter steigend.

Das Hilfsprogramm CARDS, das finanzielle Instrument des SAP, ist bei den Empfängern sehr gut angesehen. Gelobt werden besonders sein strategisches Ziel, Europafähigkeit herzustellen, sein insgesamt beträchtlicher finanzieller Rahmen sowie die inhaltlich breite Ausrichtung. Andere Geber, etwa die USA, können zwar häufig schneller und weniger bürokratisch auftreten. Bei ihnen haben die Rezipienten aber so gut wie keine Mitsprache bei Programmierung und Umsetzung der Mittel. Allerdings wünschen sich die Empfänger (sowohl Regierungsstellen als auch Nichtregierungsorganisationen) auch bei den europäischen

Programmen eine noch größere Rolle bei Planung und Implementierung von Projekten.

## Implementierung

Von den 4,65 Milliarden Euro, die im Dezember 2000 bis 2006 für CARDS bereitgestellt wurden, konnten in den ersten drei Jahren Laufzeit rund 70% zugewiesen werden – eine vergleichsweise beachtliche Leistung für ein Hilfsprogramm. Jedoch gibt es eine erhebliche regionale Schwankungsbreite. Die höchsten Implementierungsraten liegen in Montenegro (86%), Kosovo (82,9%), Serbien (82,3%) und Bosnien-Herzegowina (74%). Schlußlichter sind Mazedonien (52%), Kroatien (31%) und Albanien (29%).<sup>51</sup> Die erheblichen Differenzen sind darauf zurückzuführen, daß in den einzelnen Ländern unterschiedliche Schwerpunkte gefördert und daß die Hilfen durch jeweils andere Mechanismen umgesetzt werden. Darüber, wo die Programme am besten funktionieren und wo sie die besten Wirkungen erzielen, sagen die Implementierungsquoten nichts aus.

## Sektorale Bilanz

CARDS fördert Projekte in unterschiedlichsten Bereichen: von Infrastruktur über Flüchtlingsfürsorge bis zu Verwaltungsreform und Polizeikooperation. Die Verteilung der Mittel ergibt folgendes Bild: 31% wirtschaftliche und soziale Entwicklung (darin Landwirtschaft, Handel, lokale Entwicklung etc.), 25% Infrastruktur (Transport, Energie), 14% Justiz und Inneres, 12% demokratische Stabilisierung (einschließlich Flüchtlingspolitik), 10% Verwaltungsaufbau sowie 5% Umwelt und Bodenschätze. Seit dem Gipfel von Thessaloniki hat eine Schwerpunktverschiebung von Maßnahmen zur Stabilisierung hin zu denen der Vorbereitung auf die Assoziierung stattgefunden.

Jedes Land hat gemäß seinen jeweiligen Bedürfnissen andere Schwerpunkte. So verschlingt der Aufbau der kriegszerstörten Infrastruktur in Serbien 59% der CARDS-Mittel. In Albanien macht dieser Sektor nur 3% aus, in Kroatien 0%.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Evaluation of the Assistance to Balkan Countries under CARDS Regulation 2666/2000, Synthesis Report, Bd. I, Juni 2004, S. 1, <<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/program/cardsrep.htm>>.

<sup>52</sup> Evaluation of the Assistance [wie Fn. 51], S. 2.

Tabelle 7

## Sektoren der Zusammenarbeit (Hilfen durch CARDS)

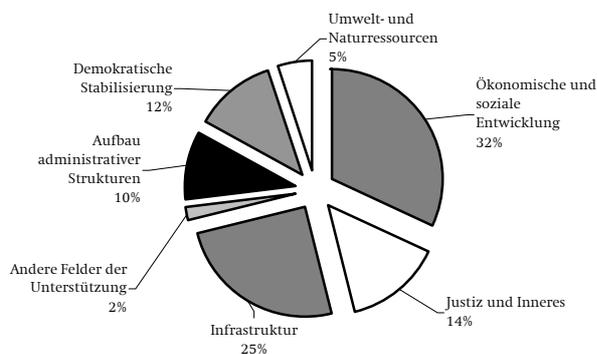
<p><b>State Institutions:</b> reinforcement of statistical services, aid cooperation, state consolidation and alignment with SAP;</p> <p><b>Customs and Taxation:</b> harmonization of the national services procedures to EC standards;</p> <p><b>Financial Management and Public Finance:</b> development of public internal finance control and internal audit;</p> <p><b>General Management Capacity:</b> capacity-building to the public service management (public procurement system);</p> <p><b>Public Administration Reform:</b> assistance to new public administration in building capacity at both central and municipal level;</p> <p><b>Decentralisation Reform:</b> reinforcement of the overall institutional and legal framework governing administrative decentralization by enforcing regional and local capacities in the decision-making process;</p> <p><b>Reform &amp; Legal Harmonisation:</b> harmonisation of legislation (i.e., intellectual property, industrial standards) to the <i>Acquis communautaire</i>;</p> <p><b>Return of Refugees:</b> facilitation of integration of refugees and internally displaced persons by the creation of an enabling environment (i.e., land cadastre, property registration, ad hoc employment generation measures, etc.);</p> <p><b>Housing:</b> reconstruction of houses for refugees and IDPs and monitoring activities;</p> <p><b>Media Reform:</b> support to free and independent mass media;</p> <p><b>Civil Society:</b> support to civil society empowerment and involvement on decision-making processes and participation in public and private life;</p> <p><b>Elections and others:</b> actions for the stabilisation and reinforcement of democracy (mainly, support to the electoral process, at national, regional, and local level);</p> <p><b>Minority Protection:</b> actions to strengthen protection of national and ethnic minorities throughout the region and in CARDS countries/entities;</p> <p><b>Human Rights:</b> enhancement of awareness of society on basic human rights and fundamental freedoms (i.e., workshops, festivals, contests, etc.);</p> <p><b>Support to Judiciary:</b> includes (a) support to improving the legal framework and strengthening the rule of law, and (b) assistance to the administration of justice and the legal authorities through equipment, capacity-building and reconstruction or creation of basic legal institutions;</p> <p><b>Policing and Organized Crime:</b> assistance for capacitating and equipping policing in its objective to fight against criminality (smuggling, trafficking, ...) mainly through cross-border management;</p>	<p><b>Asylum &amp; Migration:</b> assistance in the development of a migration policy and legislation concerning migrants and asylum seekers;</p> <p><b>Integrated Border Management:</b> rehabilitation of border crossing points and capacity-building for the management of borders, to strengthen the border control capacity for illegal flows and to facilitate legitimate flows;</p> <p><b>Economic Reform and Development:</b> support to the process of economic reform by building the institutional capacity for the improved of macroeconomic performance and prospects (mainly agriculture) and creating an enabling environment (employment);</p> <p><b>Social Cohesion and Development:</b> those actions related to social development not specified;</p> <p><b>Trade:</b> support to the economic authorities on liberalisation activities in accordance to international and EU standards through TA and basic equipment;</p> <p><b>Education:</b> support authorities on the educational policies and strategies, particularly on higher education (TEMPUS) and vocational and educational training (VET), and students through grants and special programmes;</p> <p><b>Health:</b> assistance in health care reform, including planning and management, health financing, legislation and equity in health care access;</p> <p><b>Investment Climate:</b> assistance for the economic reforms driven to create an enabling climate for investment through technical and material support to appropriate institutions, as well as the creation of "business centres";</p> <p><b>Local infrastructures:</b> support to the local authorities for rehabilitation and reconstruction of local infrastructures (i.e., bridges, street lighting, streets, water supply and waste management, public buildings' reconstruction, etc.);</p> <p><b>Private &amp; Finance Sector:</b> actions aimed at promoting SME initiatives (grants, workshops, etc.) and enhancing entrepreneurship capacities;</p> <p><b>Environment and Natural Resources:</b> support authorities to achieve <i>Acquis communautaire</i> in the field through legislative reform and design of policies;</p> <p><b>Transport:</b> support for the reconstruction of main transport ways (roads, harbours, and airports) as for fostering regional communications and TA for achieving international standards (i.e., aviation)</p> <p><b>Energy:</b> support for the reconstruction of basic energetic sources (electricity; mines, etc.).</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quelle: Evaluation of the Assistance to Balkan Countries under CARDS Regulation 2666/2000, Synthesis Report, Bd. I, Juni 2004, S. 9, <[http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/cards/951651\\_vol1.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/cards/951651_vol1.pdf)>.

**Tabelle 8**  
**CARDS – Beiträge nach Land 2001–2003**

Land	2001	2002	2003	Insgesamt	(%)
Serbien	198.825.349	179.707.783	229.000.000	607.533.132	34
Kosovo	149.500.000	137.900.000	49.000.000	336.400.000	19
Bosnien-Herzegowina	105.230.000	85.207.295	75.234.894	265.672.189	15
Kroatien	57.821.570	59.000.000	62.000.000	178.821.570	10
Mazedonien	56.317.718	36.500.000	38.500.000	131.317.718	7
Albanien	37.500.000	44.900.000	46.500.000	128.900.000	7
Regional	20.000.000	43.500.000	31.500.000	95.000.000	5
Montenegro	17.702.169	13.000.000	13.500.000	44.202.169	2
<b>Insgesamt</b>	<b>642.896.806</b>	<b>599.715.078</b>	<b>545.234.894</b>	<b>1.787.846.778</b>	<b>100</b>

**Graphik 2**  
**Verteilung der Beiträge nach Makrosektoren 2001–2003**



Sektoral macht die Implementierung unterschiedliche Fortschritte. Gute Ergebnisse gibt es in den auf wirtschaftliche Rekonstruktion bezogenen Bereichen, etwa bei Infrastruktur, Energie und Wiederaufbau von Häusern in kriegszerstörten Regionen. Weniger überzeugend ist die Bilanz dagegen naturgemäß im politiknahen Verwaltungs- und Justizsektor. Grob zusammengefaßt ergibt die kürzlich durchgeführte CARDS-Evaluierung folgendes Bild:

- ▶ gute Ergebnisse im Flüchtlingssektor (Wiederaufbau, lokale Entwicklung), wenngleich grenzüberschreitende Projekte vernachlässigt wurden;
- ▶ Erfolge bei Maßnahmen in der Handelspolitik; gemischte Bilanz bei der KMU-Förderung;
- ▶ bedeutende Beiträge zur Entwicklung von Regionalstrategien in den Sektoren Transport und Energie;
- ▶ hohes Augenmerk auf Maßnahmen zur Förderung des Umweltschutzes;

- ▶ aner kennenswerte Beiträge im Sektor Demokratisierung, allerdings unter Vernachlässigung der Zivilgesellschaft;
- ▶ gemischte Bilanz im Sektor Justiz und Inneres – hier fehlt eine regional ausgerichtete Sektorstrategie;
- ▶ Strategiedefizit in den Sektoren Verwaltungsreform und beim Aufbau der Institutionen;
- ▶ Vernachlässigung von Kriterien ethnischer Repräsentanz und *gender mainstreaming* in der Programmplanung.

Die Evaluierung zeigt, daß die Kommission die bei der Erweiterung gewonnenen Erfahrungen noch nicht voll ausnutzt, um nötige Reformen in den SAP-Ländern anzuleiten, vor allem in den Sektoren Justiz und Inneres sowie Verwaltungsreform. Daß in diesen Bereichen sehr ähnliche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europafähigkeit herzustellen, spricht für Regional- statt für die bisher gültigen Länderstrategien, wie sie bereits in den Bereichen Handel und Gemeinsamer Markt sowie Transport und Energie existieren. Es ist zu empfehlen, künftig die verschiedenen Generaldirektionen sowie die Expertise aus den Mitgliedstaaten stärker einzubeziehen.

### Regionalprogramm

Obwohl die Konditionalität des SAP stark auf regionale Zusammenarbeit abhebt, und auch CARDS im Rahmen seiner Regionalstrategie ein Zehntel seiner Mittel für grenzüberschreitende Projekte bereitstellt, ist die Bilanz beim Regionalprogramm besonders schlecht. Die Empfänger beklagen mangelhafte Koordination mit den Länderprogrammen, fehlende

Informationen und geringe Transparenz. Viele Projekte starten nur mit großer zeitlicher Verzögerung oder gar nicht. Bi- und trilaterale Kooperationen sowie grenzüberschreitende Projekte werden kaum bis gar nicht gefördert.<sup>53</sup>

### Mechanismen zur Umsetzung von Hilfen

Die CARDS-Mittel werden gegenwärtig durch drei verschiedene Mechanismen umgesetzt. In Albanien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina sind die Delegationen der Europäischen Kommission vor Ort zuständig, in Serbien-Montenegro, Kosovo sowie Mazedonien die Europäische Wiederaufbauagentur (EAR). Die Regionalprogramme wiederum werden zentral von Brüssel (EuropeAid) aus verwaltet.

Mit Blick auf die höheren Implementierungsraten der EAR gegenüber den Delegationen ist verschiedentlich gefordert worden, die Verwaltung der EU-Mittel ganz auf die Agentur zu übertragen. Bis Ende 2003 hatte die EAR 79% der Hilfen vertraglich in konkrete Projekte umgesetzt, die Delegationen nur 45%.<sup>54</sup>

Richtig ist, daß die EAR bei der Programmierung und Umsetzung ihrer Hilfen größere Autonomie besitzt und weniger bürokratische Verfahren durchlaufen muß als die Delegationen. Gleichzeitig ist aber auch der Förderschwerpunkt in den EAR-Ländern ein anderer: Durch kostenintensive Infrastrukturmaßnahmen kann in kurzer Zeit mehr Geld umgesetzt werden als in den langwierigen Reformprozessen beim *institution building*, die in den Delegationsländern im Vordergrund stehen. Bei den Delegationen dauern die Planungsprozesse zwar länger, werden aber auch intensiver mit den Empfängern abgestimmt und haben eine klarere Verbindung mit den politischen Reformzielen des SAP. Beispielsweise hat die EAR in Mazedonien 52% der CARDS-Gelder kontraktiert und 75% der vor 2001 nicht ausgegebenen PHARE-Mittel abgearbeitet, jedoch nicht gezielt in integrationspolitische Programme geleitet, was die mazedonischen Empfänger bevorzugt hätten.

Ganz vernichtend ist die Bilanz bei den zentral in Brüssel verwalteten Regionalprogrammen. Nur 44,8% der Fonds wurden bis Ende 2003 kontraktiert, in einigen Sektoren (Nichtregierungsorganisationen, Flüchtlingsbereich) gar nichts. Hieraus kann nur folgen, die

Verwaltung aller Gelder künftig vor Ort vorzunehmen, entweder durch die Delegationen oder die EAR.

In mindestens zwei Ländern, Kosovo und Mazedonien, verhindern die vielfältigen institutionellen Stränge der EU vor Ort einen im Sinne des SAP kohärenten Mitteleinsatz. In Mazedonien ist die EU durch drei Stellen repräsentiert: den EU-Sonderbeauftragten, die Delegation der Europäischen Kommission sowie die EAR. Hinzu kommt die europäische Polizeimission, die im Rahmen ihres Mandats ebenfalls Projekte fördert. Im Kosovo ist der EU-geleitete Pfeiler IV Bestandteil der Verwaltung der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) und als solcher ein Empfänger von CARDS-Mitteln, die durch die EAR verwaltet werden. Die EAR wiederum ist aber nicht in den Strategiedialog (SAP Tracking Mechanism) involviert. In diesem Jahr sind im Zuge der »Europäisierung« weitere Institutionen vor Ort hinzugekommen: ein Kosovo-Beauftragter aus dem Stab des Hohen Repräsentanten Solana in Brüssel sowie ein Büro der Europäischen Kommission. Man kann nur hoffen, daß die Vermehrung der europäischen Stabsstellen vor Ort auch zu einem effizienten Einsatz der Hilfen beiträgt. Zweifel sind allerdings angebracht.

### Höhe der Mittel

Ob für den SAP genügend Mittel bereitstehen, muß an zwei Fragen gemessen werden: Welche Schwerpunkte sollen durch die Hilfen unterstützt werden? Wie groß ist die Fähigkeit der Empfänger, die Hilfen umzusetzen (Absorptionsfähigkeit)?

Auch hierbei ergibt sich ein differenziertes Bild. Je näher die Staaten an die europäischen Strukturen heranrücken und je größer die Anpassungserfordernisse werden, desto mehr öffnet sich die Schere zwischen den in Thessaloniki formulierten strategischen Zielen und den zur Verfügung stehenden Fördermitteln. Schon jetzt ist deutlich, daß – etwa um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken – viel höhere Investitionen in Infrastruktur und Unternehmensförderung fließen müßten als bislang. Auch das neue Instrument der Europäischen Partnerschaften mit seinem konkreten Aufgabenkatalog erfordert eine zusätzliche finanzielle Unterfütterung. Tendenziell wird die Annäherung an die EU bzw. Harmonisierung mit dem *Acquis communautaire* im Verlauf des Prozesses immer teurer, zumal nach den vergleichsweise »billi-

<sup>53</sup> Ebd., S. 33.

<sup>54</sup> Ebd., S. 63.

gen« Handelsmaßnahmen nun die weit kostenintensiveren Umstellungen in anderen Sektoren, zum Beispiel beim Umweltschutz, anstehen.

Verglichen mit den EU-Kandidaten erhielten die Westbalkan-Staaten bislang geringere Hilfen pro Kopf der Bevölkerung aus europäischen Fonds. Beispielsweise bekam Bulgarien 2002 ungefähr 45 Euro pro Kopf der Bevölkerung aus Mitteln von PHARE, SAPARD und ISPA. Hingegen belaufen sich die CARDS-Mittel in den SAP-Ländern durchschnittlich auf 25 Euro pro Kopf, in Kroatien nur auf 15 Euro pro Kopf.<sup>55</sup>

Allerdings muß im Auge behalten werden, daß die Absorptionsfähigkeit in allen SAP-Ländern vergleichsweise gering ist. In Kroatien beispielsweise waren nach Auskunft des Ministeriums für Europäische Integration Ende 2003 erst 69,7% der für 2001 bereitgestellten CARDS-Mittel in Höhe von 58 Millionen Euro vertraglich gebunden, 51,5% ausbezahlt.

Allerdings haben auch Rumänien und Bulgarien sowie die übrigen SAP-Staaten Schwierigkeiten, die zur Verfügung stehenden Hilfen in vollem Umfang aufzunehmen. Hauptprobleme beim Mittelabfluß sind fehlende Kapazitäten und Expertise in den nationalen Administrationen, zum Teil aber auch die schwerfälligen Prozeduren auf seiten der Kommission. Nicht überall in der Region ist das Bewußtsein der Verantwortlichen dafür stark ausgeprägt, daß es oft die inneren Bedingungen sind, die einen höheren Mittelabfluß behindern. Auch hier ergibt sich ein Entwicklungsgefälle: Während das Ministerium für Europäische Integration in Kroatien bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen hat, um die Aufnahmefähigkeit für externe Hilfen zu erhöhen, hört man in Montenegro nur stereotyp die Forderung nach Mittelzerhöhung. Darüber wie und in welchem Zeitrahmen diese zusätzlich geforderten Gelder aber überhaupt sinnvoll umgesetzt werden können, zerbricht sich in den zuständigen Regierungsstellen niemand ernsthaft den Kopf.

Trotz der beschränkten Absorptionsfähigkeit ist festzuhalten, daß der Mittelbedarf schon bei bestehendem Aufgabenprofil tendenziell größer wird. Und deutlich mehr Gelder wären nötig, wenn zu den bisherigen noch zusätzliche Förderschwerpunkte, etwa im wirtschaftlichen Sektor, hinzutreten würden.

Mehr Augenmerk sollte deshalb künftig darauf gerichtet werden, die Absorptionsfähigkeit der Empfänger zu steigern. Beispielsweise ergäben sich mit der Möglichkeit, europäische Projekte selbst zu entwi-

ckeln und zu managen, wichtige Ansatzpunkte, institutionelles Lernen bei den Adressaten der Hilfen anzustoßen – anders als wenn die Kommission weiter stereotyp auf die Entsendung ausländischer Berater (sogenannter technischer Hilfe) und Ausstattung zurückgreift. Die Qualität der hochbezahlten europäischen Consultants ist, so finden die Empfänger, häufig niederschmetternd. In einigen Sektoren ist die Expertise der lokalen Ansprechpartner hingegen so groß, daß sie Projekte gut und gerne selbst entwickeln und durchführen können, zum Beispiel im hochentwickelten Energiesektor Serbiens, der enorme Summen aus dem CARDS-Programm erhält. Die Dezentralisierung von Projektmanagement wäre eine wichtige Maßnahme, um die Absorptionsfähigkeit der Rezipienten zu steigern und Mittel einzusparen.<sup>56</sup> In den PHARE-Programmen ist sie schon jetzt gang und gäbe. Zwar ist Dezentralisierung noch nicht in allen Sektoren und Ländern auf gleichem Niveau durchführbar, jedoch wäre *ownership* schon jetzt auf viel breiterer Basis möglich.

## Europäische Partnerschaften

Eine Evaluierung der erst im vergangenen Jahr beschlossenen und 2004 in Kraft gesetzten Partnerschaftsabkommen ist gegenwärtig noch nicht möglich. Festzustellen ist jedoch, daß sich sowohl Empfänger als auch Kommission davon eine gezieltere Ausrichtung der Hilfen auf politische Prioritäten und europastrategische Reformprojekte versprechen. Die im Europaparlament geäußerte Kritik, daß die Partnerschaften gegenüber dem bisherigen Instrumentarium nichts Neues böten, erscheint daher un gerechtfertigt. Im Gegenteil öffnen diese Abkommen die Möglichkeit, die langwierigen und unflexiblen Planungsmechanismen von CARDS zu ersetzen und auf die europarelevanten Schwerpunkte auszurichten.

## Defizite des SAP – die wirtschaftliche Dimension

Angesichts der gravierenden sozialökonomischen Probleme der Region ist festzustellen, daß die EU zu schnell von klassischen Stabilisierungsaufgaben zu Maßnahmen übergegangen ist, die primär die Euro-

<sup>55</sup> Evaluation of the Assistance [wie Fn. 51], S. 32.

<sup>56</sup> Evaluation of PHARE Programme in Support of EU Integration and Law Approximation – Mai 1999, S. 37.

pafähigkeit der Aspiranten fördern, beispielsweise die Harmonisierung im legislativen Bereich sowie den Aufbau von Kapazitäten im institutionellen und administrativen Sektor. Diese können jedoch nur greifen, wenn die Europäisierung mit Fortschritten bei der Wohlstandsentwicklung einhergeht. Momentan klafft in bezug auf soziale und ökonomische Entwicklungsziele eine erhebliche strategische und finanzielle Lücke, die angesichts schrumpfender internationaler Hilfen künftig noch stärker zu Buche schlagen wird. Dies spricht zum einen für verstärkten Einsatz von Maßnahmen der Kohäsionspolitik, zum anderen für eine engere Zusammenarbeit der Kommission mit den IFIs.

Die Europäische Kommission schreckt bislang davor zurück, sich stärker für die Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik zu engagieren. Die Hauptargumente sind folgende: Erstens bestehe eine internationale Arbeitsteilung mit den IFIs, die hier spiel führend sind. Zweitens seien die Mittel der Kommission für Investitionen nicht ausreichend. Drittens sollten solche Maßnahmen aus Krediten, nicht Zuschüssen bezahlt werden.

Dem ist entgegenzuhalten, daß die bestehenden Anstrengungen der IFIs noch keine überzeugenden Resultate erbracht haben und daß angesichts schrumpfender Mittel die Kooperation von Gebern und die Kombination verschiedener Finanzinstrumente (Hilfen und Kredite) immer notwendiger wird. Die EU sollte also darüber nachdenken, ob und wie sie die entwicklungspolitische Lücke mit eigenen Beiträgen füllen will.

Im Vorfeld des Thessaloniki-Gipfels ist im vergangenen Jahr eine wenig überzeugende Debatte um die Bereitstellung von Vorbeitrittshilfen für alle Westbalkan-Länder, unabhängig von ihrem integrationspolitischen Status, geführt worden.<sup>57</sup> Sie hat in der Region überzogene Erwartungen geweckt, die dann naturgemäß enttäuscht wurden. Denn wenngleich die Beobachtung richtig ist, daß nur langfristige Strukturentwicklung die Probleme der Balkanstaaten überwinden helfen wird, muß die Übertragbarkeit vorhandener Instrumente kritisch geprüft werden.

Sowohl die mit den Struktur- und Kohäsionsfonds in den MOE-Staaten gemachten Erfahrungen als auch die institutionellen Voraussetzungen in den Westbalkan-Ländern sprechen gegen dieses Instrumen-

tarium. Zum einen sind die europäischen Fonds nach Expertenmeinung hinsichtlich Zielen und Einzelmaßnahmen stark reformbedürftig.<sup>58</sup> Zum zweiten spricht die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Empfänger (schwache Verwaltungskapazitäten, Defizite im öffentlichen Finanzsektor) gegen die Öffnung dieser Fonds für die Westbalkan-Staaten (außer Kroatien). Beispielsweise wurde PHARE 1990–2000 nur zu 64,4% absorbiert. Rumänien rief 54,4%, Bulgarien 60,3%, Mazedonien 61,1% und Albanien 65,5% der Mittel ab.<sup>59</sup> Es muß also darum gehen, ein bürokratisch leichter anwendbares Instrumentarium zu schaffen.

Dabei ist auch der Grundansatz der Hilfen neu zu überdenken. Aus Sicht der kleinen, ökonomisch nachhinkenden südosteuropäischen Länder müßten Maßnahmen zur Förderung von Wirtschaftswachstum auf nationaler Ebene Priorität vor solchen des Regionalausgleichs erhalten, die die Entwicklungsunterschiede innerhalb von Staaten mildern sollen.<sup>60</sup> Übrigens zeigt auch auf EU-Ebene die Kohäsionspolitik bessere Ergebnisse als die Strukturpolitik – die Unterschiede im Einkommen zwischen den Staaten in der EU haben sich schneller angeglichen als die zwischen den Regionen; die Disparitäten innerhalb von einzelnen Staaten haben sogar noch zugenommen.<sup>61</sup> In den meisten Westbalkan-Ländern sind die Lokal- und Regionalverwaltungen auch einfach nicht weit genug entwickelt, um komplizierte europäische Strukturfonds nutzen zu können.

Empfohlen wird daher ein administrativ leichter handhabbarer europäischer Kohäsionsfonds für den Westlichen Balkan als neues finanzielles Instrument der Kommission. Förderschwerpunkte sollten Sekto-

<sup>58</sup> Wolfgang *Quaisser*/Richard *Woodward*, Adaptionprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern, München: Osteuropa-Institut, Februar 2002 (Working Papers, Nr. 234); Heinz-Jürgen *Axt*, Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2002 (S 3/03).

<sup>59</sup> Heinz-Jürgen *Axt*, Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten. Die EU auf dem Balkan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (3.3.2003) B10/11, S. 18–26.

<sup>60</sup> Heinz-Jürgen *Axt*, Strukturpolitik in der erweiterten EU: statt Regionalausgleich Wachstum fördern?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung. Osterweiterung der EU. 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26. April 2002, Berlin 2002, S. 181–215.

<sup>61</sup> Eine neue Partnerschaft für die Kommission. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen Zusammenhalt, Brüssel, Februar 2004.

<sup>57</sup> *European Stability Initiative*, Western Balkans 2004. Assistance, Cohesion and the New Boundaries of Europe, Berlin/Brüssel/Sarajevo, 3.11.2002.

ren sein, die Wachstum und Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaften des Westlichen Balkan stärken, in erster Linie also Investitionen (Verkehr und Umwelt), Unternehmensentwicklung, Humankapital und Technologie/Forschung. Zudem sollte eine europäische Investitionsagentur für die Region geschaffen werden, in der Kommission, Europäische Investitionsbank (EIB) und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zusammenarbeiten. Aufgabe wäre die Unterstützung der SAP-Staaten bei Strategieentwicklung, Finanzierung von grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, Auflage von Krediten für KMUs durch lokale Geschäftsbanken und Akquisition von Krediten von den IFIs.

Gleichzeitig wäre es notwendig, die verschiedenen Strategien von Empfängerstaaten, IFIs und der Kommission besser aufeinander abzustimmen und die zur Verfügung stehenden Mittel stärker zu bündeln.

Beispielsweise hat Albanien eine Nationale Strategie zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung vorgelegt, die auch das Ziel der EU-Integration nennt. Diese war jedoch weder mit der Kommission abgestimmt noch wird sie von CARDS unterstützt. In Bosnien-Herzegowina und Serbien, wo die Weltbank Poverty Reduction Strategies unterstützt, gibt es zwar gegenseitige Kontakte; beide Prozesse, Armutsreduzierung und EU-Annäherung, müßten aber – zumal in Zeiten sinkender Mittel – strategisch und operativ noch viel enger miteinander verschränkt werden. Es ist höchste Zeit, daß die Gebergemeinschaft strategisch und operativ besser zusammenarbeitet, wobei gezielter die Prioritäten der Empfänger unterstützt werden sollten.

## SAP und Konfliktlösung

Der SAP wurde zwar nicht ursprünglich als Instrument zur Konfliktlösung konzipiert, gleichwohl hat sich die durch ihn vermittelte EU-Beitrittsperspektive in den vergangenen Jahren auch in diesem Zusammenhang als Anreiz erwiesen. Ohne die Aussicht auf Assoziierung wäre das neue diplomatische und sicherheitspolitische Instrumentarium der EU stumpf geblieben, das im Zuge der Balkankrise entstand: Weder die mazedonische Krise noch der serbisch-montenegrinische Konflikt hätten friedlich beigelegt werden können – so das Ergebnis einer internen Evaluierung aus dem Büro des Hohen Repräsentanten Solana.

Mit Blick auf die bevorstehende Assoziierung Mazedoniens konnten die Unterhändler von EU und USA

im August 2001 das Ohrid-Abkommen vermitteln, das die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zwischen albanischen Aufständischen und mazedonischen Sicherheitskräften beendete. Der zwischen allen Parteien abgestimmte Verfassungsrahmen räumt der 25% starken albanischen Bevölkerungsgruppe in Mazedonien mehr Rechte ein. Bei der Unterstützung zur Umsetzung des Vertrages ist seither die Europäische Union federführend. Fortschritte bei der Implementierung des Ohrid-Abkommens gelten heute als Gradmesser für die Weiterentwicklung der Beziehungen Skopjes zu Brüssel. Diese sind auch Bestandteil des kürzlich geschlossenen Europäischen Partnerschaftsabkommens.<sup>62</sup>

Auch die Vermittlung Javier Solanas zwischen Serbien und Montenegro stand im Kontext der europäischen Annäherung. Aus den über die Unabhängigkeitswünsche Podgoricas streitenden Republiken schmiedete der Hohe Repräsentant im März 2002 eine neue Staatenunion. Die Kontrahenten einigten sich später auf eine Verfassungscharta und einen internen Aktionsplan als Voraussetzung für die EU-Assoziierung.

Trotz berechtigter Zweifel an der Haltbarkeit der aus Brüssel vermittelten Vereinbarungen in Mazedonien und Serbien-Montenegro ist immerhin anzuerkennen, daß die EU in diesen beiden Ländern – anders als bei zahlreichen vergeblichen Vermittlungsversuchen in den neunziger Jahren – diesmal größere bewaffnete Auseinandersetzungen abwenden konnte.

Auch künftig ist zu erwarten, daß die europäische Perspektive in anderen Streitfällen Konzessionen erleichtern wird, nicht zuletzt in bezug auf Statusentscheidungen im Kosovo. Anreize gehen von den Aussichten auf Integration in einen größeren europäischen Markt sowie den Vorteilen bei Anschluß an das Schengen-Regime (Reisefreiheit und Freizügigkeit) aus.

Allerdings kann nicht oft genug betont werden, daß die europäische Integration zwar Anreize für Kompromisse bieten kann, jedoch kein Allheilmittel in bezug auf ethnische und verfassungspolitische Konflikte darstellt. Vor allem kann sie die noch unvollendeten Nations- und Staatsbildungsprozesse in der Region wahrscheinlich nicht abkürzen oder gar über-

<sup>62</sup> *Commission of the European Communities*, Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, and conditions in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brüssel, COM (2004) final.

springen helfen. Denn einen europäischen *Acquis* für Minderheitenrechte gibt es nicht.

Dies gilt besonders für Kosovo, wo der Unabhängigkeit Priorität vor der europäischen Integration eingeräumt wird. Zwar wird die Annäherung an die EU auch hier als wichtiges politisches Ziel angesehen, so daß Brüssel Instrumente der Konditionalität gezielt einsetzen kann. Aber vielen Kosovaren erscheint die »europäische Perspektive« als undurchsichtig und fern und vor allem als durchaus vereinbar mit dem weiterreichenden Ziel der staatlichen Unabhängigkeit.

Eine andere Frage ist, ob und wie das vorhandene Instrumentarium des SAP gezielter eingesetzt werden kann, um europäische Standards und Werte in der Region zu verankern, zum Beispiel durch Verschränkung des SAP-Tracking-Mechanismus der Kommission mit den »Standards für Kosovo«, die die UN-Verwaltung UNMIK überwacht.

Eine weitere Frage ist, wie der SAP mit dem weiteren Instrumentarium zusammenspielt, das die EU auf dem Balkan einsetzt. Ohne flankierende Maßnahmen, die im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik angesiedelt sind, bleibt die EU-Assoziierung der kriegszerstörten Länder Bosnien-Herzegowina und Kosovo vorerst eine Chimäre.

In Bosnien-Herzegowina, wo die EU Ende 2004 die internationale Friedenstruppe übernimmt, bietet der »Doppelhut« des Hohen Repräsentanten, der gleichzeitig auch EU-Sonderbeauftragter ist, die Möglichkeit, die verschiedenen Stränge europäischer Balkanpolitik enger zusammenzuführen. Aber auch hier ist darauf hinzuweisen, daß institutionelle Veränderungen an sich noch keine politischen Lösungen garantieren. Der Balkan, vor allem die Halb-Protectorate Bosnien-Herzegowina und Kosovo, wird auf lange Zeit eine Region bleiben, in der die EU mit verschiedenen Instrumenten, und wahrscheinlich in langer zeitlicher Perspektive, Stabilisierung und »Europäisierung« begleiten und unterstützen muß.

## Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß hat unzweifelhaft dazu beigetragen, innere Reformen in den Westbalkan-Ländern anzustoßen, Konflikte zu schlichten und die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Seine strategische Zielrichtung (EU-Annäherung bis zur Vollmitgliedschaft), sein beträchtlicher finanzieller Rahmen sowie seine inhaltliche Ausrichtung werden in der Region positiv beurteilt und hoch geschätzt. Allerdings zeigt sich, daß der SAP in den ersten fünf Jahren seines Bestehens zu rasch von klassischen Stabilisierungsaufgaben (humanitäre Hilfe, Wiederaufbau) zur prioritären Förderung von Europafähigkeit (Harmonisierung von Gesetzen, Aufbau von Verwaltungskapazitäten) übergegangen ist. Die tiefgreifenden sozialökonomischen Probleme der kriegszerstörten und wirtschaftlich rückständigen Balkanstaaten werden vom SAP weitgehend ausgeblendet. Wenn die Transformation in der Region in gleichem Tempo wie bisher voranschreitet, könnte es noch wenigstens zehn Jahre dauern, bis die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind. Die Harmonisierung mit der EU kann nur greifen, wenn die Europäisierung mit Fortschritten bei der Wohlstandsentwicklung einhergeht. Momentan klafft in bezug auf soziale und ökonomische Entwicklungsziele eine erhebliche strategische und finanzielle Lücke, die angesichts schrumpfender internationaler Hilfen künftig noch stärker zu Buche schlagen wird. Nach der EU-Erweiterung bieten sich Chancen, den SAP als zentrale Strategie gegenüber dem Westlichen Balkan den veränderten politischen Rahmenbedingungen anzupassen und effektiver zu gestalten. Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

**Perspektive der EU-Vollmitgliedschaft.** An der in Thessaloniki beschlossenen Finalität des SAP muß unmißverständlich festgehalten werden: Zwischen der EU-Assoziierung und der Vollmitgliedschaft dürfen keine weiteren vertraglichen Zwischenschritte fällig werden. Zwischenformen (etwa nach dem Modell einer für die Türkei diskutierten »privilegierten Partnerschaft« oder andere Formen von *membership lite*) machen für den Westlichen Balkan keinen Sinn.

**Aufnahme in die europäische Ursprungsvereinbarung.** Die geltenden bilateralen Ursprungsregeln in der Handelspolitik sollten durch diagonale Ursprungsregeln ersetzt werden: Die SAP-Staaten sollten die im Europäischen Wirtschaftsraum geltenden gemeinsamen Ursprungsregeln anwenden dürfen. Den betroffenen Ländern wäre zu raten, eine südosteuropäische Freihandelszone oder sogar eine Zollunion zu gründen – eine Empfehlung, die allerdings vor Ort auf politische Widerstände stößt.

**Europäischer Kohäsionsfonds.** Nach dem Ausscheren Kroatiens aus dem Kreis der SAP-Länder ergibt sich nun die Möglichkeit, die europäischen Hilfen auf die Prioritäten der ärmeren »Nachzügler« zuzuschneiden. Sowohl die sozialökonomischen Strukturschwächen als auch der aus der Liberalisierung des Handels erwachsende Konkurrenzdruck sprechen für eine stärkere Förderung wirtschaftlicher Entwicklungsziele. Empfohlen wird ein Kohäsionsfonds für den Westlichen Balkan als neues finanzielles Instrument der Kommission. Dieser sollte die nationalen Volkswirtschaften als Ganze fördern, nicht in erster Linie einzelne Regionen. Empfänger wären also nationale Regierungen, nicht verwaltungstechnisch untergeordnete regionale Verwaltungen. Förderschwerpunkte sollten Sektoren sein, die Wachstum und Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaften der Westbalkan-Staaten stärken, in erster Linie also Investitionen (Verkehr und Umwelt), Unternehmensentwicklung, Humankapital und Technologie/Forschung.

**Europäische Investitionsagentur.** Zudem sollte eine europäische Investitionsagentur für die Region geschaffen werden, in der Kommission, EIB und EBRD zusammenarbeiten. Aufgabe wäre die Unterstützung der SAP-Staaten bei Strategieentwicklung, Finanzierung von grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, Auflage von Krediten für KMUs durch lokale Geschäftsbanken und Akquisition von Krediten der IFIs.

**Zusätzliche Mittel.** Investitionen in öffentliche Infrastruktur und Privatsektor erfordern die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel. Auch ohne sie wird der Mittelbedarf schon bei dem bisherigen Fokus des SAP tendenziell größer. Deutlich mehr Gelder wären nötig, wenn zu den bisherigen noch zusätzliche Förderschwerpunkte, etwa im wirtschaftlichen Sektor, hinzutreten würden.

**Überregionale Sektorstrategien.** Neben den bestehenden Länderstrategien sollte künftig stärker auf Grundlage von grenzüberschreitend angelegten Sektorstrategien gearbeitet werden. Solche überregionalen Strategien existieren bereits in den Bereichen Handel und Gemeinsamer Markt sowie Transport und Energie; erstaunlicherweise fehlen sie unter anderem noch in den für die EU-Fähigkeit zentralen Bereichen Justiz und Inneres sowie Reform der öffentlichen Verwaltung. Hierbei ist eine stärkere Einbeziehung der verschiedenen Generaldirektionen sowie von Expertise aus den Mitgliedstaaten gefordert.

**Erhöhter Eigenbeitrag der Länder.** Kommission und Mitgliedstaaten sollten bei der Verteilung von Hilfen künftig stärker darauf achten, lokale Expertise und institutionelle Kapazitäten besser auszuschöpfen. Bisherige Strategien sind zu stark darauf ausgerichtet, über Technische Hilfe ausländische Experten zu finanzieren und Büroausstattung aus dem Ausland anzuschaffen. Die institutionellen Lerneffekte, die für dauerhafte Anpassungsprozesse notwendig sind, können nur durch stärkere Beteiligung der Empfänger bei Planung und Management von Programmen erzielt werden. Gleichzeitig gilt es, der in der Region weit verbreiteten und zum Teil aus jugoslawischer Zeit ererbten Nehmermentalität entgegenzuwirken. Dies spricht für folgende Maßnahmen:

- ▶ vermehrte Dezentralisierung von Projekten, das heißt Planung und Durchführung durch die Partnerländer statt durch die verschiedenen Mechanismen der Kommission (Delegationen, EAR, EuropeAid);
- ▶ mehr Kofinanzierung durch die Empfängerländer (in Kroatien bereits Praxis, in Kosovo aufgrund der schwierigen ökonomischen Lage noch nicht möglich).

**Engere Kooperation mit den IFIs.** Sinkende Hilfen bei vermehrtem Finanzbedarf sprechen für eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit von Europäischer Kommission, bilateralen Gebern und IFIs

in bezug auf Armutsbekämpfung und Wirtschaftsförderung. Entsprechende Ansätze (Europäische Annäherung durch den SAP) sollten operativ klarer mit Politiken von Empfängerländern und IFIs (etwa Poverty Reduction Strategies) verknüpft werden.

## Abkürzungen

ATM	Autonomous Trade Measures (Autonome Handelsmaßnahmen)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
EAR	European Agency for Reconstruction
EIB	European Investment Bank
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuropeAid	European Commission Cooperation Office
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HDZ	Hrvatska Demokratska Zajednica
IDP	Internally Displaced Person
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MOE	Mittelosteuropa
OBNOVA	Fund for the Reconstruction of the former Yugoslavia
PHARE	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SFOR	Stabilization Force
SOE	Südosteuropa
STM	SAP Tracking Mechanism
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo