

[Kein Entwicklungsmodell Osteuropa]

Phare Kann die Dritte von der Zweiten Welt lernen?

EU-Hilfe für Estland

[Von Michael Dauderstädt] Nach 1989 ging das politische Interesse an der Entwicklungspolitik als Südpolitik auch deshalb zurück, weil sich mit der Transformation der postkommunistischen Staaten im Osten eine neue Aufgabe stellte, die ihrerseits hohe Finanzmittel absorbierte. Aber auch hier sind die Ergebnisse insgesamt wenig befriedigend. Modelle, die nun auf die Transformationsländer des Südens übertragen werden könnten, wurden nicht geschaffen.

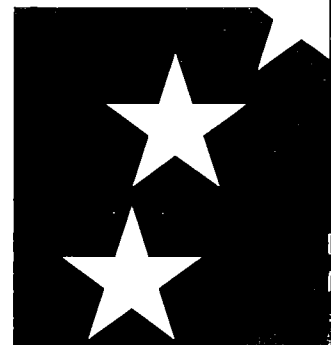
➔ Wenn die Europäische Union im April 2003 in Athen die Beitrittsabkommen mit acht postkommunistischen Ländern Ostmitteleuropas unterzeichnet, wird – vorbehaltlich ihrer Ratifizierung und ihrer Annahme in Volksabstimmungen in den meisten Beitrittsländern – ein Kapitel einer bemerkenswerten Entwicklung abgeschlossen, die 1989 mit dem Kollaps der kommunistischen Regime, dem Ende der „Zweiten Welt“, begann. Damals sahen viele das Risiko sozialer und ethnischer Konflikte und ökologischer Katastrophen, die in Form von Instabilität, Migration und Umweltschäden auch die Sicherheit Westeuropas und der „Ersten Welt“ insgesamt gefährden würden, und plädierten für eine entschlossene und rasche Hilfe des Westens für die Transformationsstaaten.

Transformation als beispiellose, neue Aufgabe

Die Dramatik des Systemwechsels, die Nähe der Krisenregion, die außen- und sicherheitspolitische Bedeutung Mitteleuropas – zu Zeiten einer noch offenen Entwicklung im Raum der Sowjetunion – haben alle eine Bereitschaft zur Unterstützung gefördert, die gegenüber Ländern der Dritten Welt nur in seltenen Ausnahmefällen und nur bei geopolitisch wichtigen Konflikten zu sehen war (z. B. gegenüber Israel, Ägypten, Nicaragua). Diese Hilfsbereitschaft war aber kaum mit innovativen Ansätzen in der Ausgestaltung der Hilfe

verbunden. Die Geber wurden vom Zusammenbruch der kommunistischen Planwirtschaften überrascht und verfügten über wenig Erfahrungen und Konzepte, wie sie in Marktwirtschaften umzubauen seien. Die Demokratieförderung dagegen konnte sich noch auf vergleichsweise erfolgreiche Vorbilder (z. B. in Südeuropa) stützen.

In der Tat stellte sich mit der Transformation der Planwirtschaften Ostmitteleuropas ein beispiellose, neue Aufgabe. Viele der klassischen Probleme armer Entwicklungsländer stellten sich zwar hier – anscheinend oder scheinbar – nicht: Die Bevölkerung war gut ausgebildet, ernährt und medizinisch versorgt; von Kapitalmangel konnte im Sozialismus angesichts riesiger Sparquoten kaum die Rede sein; der Anteil der Industrie an Beschäftigung und Output war eher zu hoch als zu niedrig; auch der Staat und seine Verwaltungs- und Kontrollkapazitäten waren eher zu stark als zu schwach. Dem standen besondere Probleme eigener Art gegenüber: Die Produktivität war niedrig, da investiertes Kapital und Rohstoffe falsch eingesetzt und verschwendet wurden und die Arbeiter demotiviert waren („Ihr tut so, als ob ihr uns bezahlt – wir tun so, als ob wir arbeiten.“); es fehlte der gesamte Sektor des Handels und der Finanzen und die juristisch-politisch-gesellschaftliche Infrastruktur der Marktwirtschaft, kurz: der Dienstleistungssektor; der Außenhandel war relativ schwach und nicht auf Wettbewerbsmärkte orientiert.



Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes der EU, Irlands und ausgewählter Transformationsländer (in %)

Die Instrumente sind die alten: Diesen neuen Herausforderungen stellte sich der Westen mit alten Instrumenten und Konzepten oder bestenfalls deren neu etikettierter Fortschreibung für Mittel- und Osteuropa. So wurde 1990 mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE; englisch EBRD) eine neue regionale Entwicklungsbank geschaffen, die sich von ihrer Mutter, der Weltbank, und ihren regionalen Schwestern in Asien, Afrika und Amerika nur dadurch unterschied, dass sie statutarisch vor allem den Privatsektor fördern sollte. Weltbank und IWF boten zusätzlich ihre Kredite und den „Washington Consensus“ an. Die bilateralen Geber folgten ihren regionalen und sektoralen Prioritäten, vor allem der Förderung der eigenen Exporte und Investitionen. Eine wichtige Ausnahme bildete der großzügige Schuldenerlass für Polen von 1989/90 in Höhe von über 10 Milli-

Wandel durch Assoziation: Den größeren und langfristig bedeutsameren Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und den ostmitteleuropäischen Transformationsländern bildeten die Assoziationsabkommen, mit denen die EU die in der letzten Entspannungsphase 1985-1989 (Perestroika) gerade erst abgeschlossenen Handels- und Kooperationsabkommen ersetzte. Die Assoziierungspolitik war nicht das Ergebnis vorausschauender strategischer Planung, sondern pragmatischen, oft chaotischen Durchwurstelns. Die EU hatte Anfang der 90er Jahre eigentlich andere Sorgen (Wettbewerb mit USA und Japan, der noch ungesicherte Erfolg des Binnenmarktprojektes, das neue Projekt der Währungsunion im Zuge der Akkommodierung des vereinigten Deutschland, die EFTA-Erweiterung) und wollte keine Osterweiterung. Unter dem Druck der eigenen Öffentlichkeit und der mittel- und osteuropäischen Partner entschloss man sich, auf das Instrument der Assoziation zurückzugreifen, das sich in der Entwicklungs- und Mittelmeerpolitik wenig bewährt hatte. Weder die AKP-Staaten noch die südlichen Mittelmeerränder zeichneten sich trotz jahrzehntelanger Assoziation durch besondere Entwicklungserfolge aus. Die assoziierte Mitgliedschaft umfasste in der Regel eine Freihandelszone (wo die EU sensible Sektoren wie die Landwirtschaft ausnahm), Finanzhilfen und einen politischen Dialog. Aber schon hierbei setzten die OME-Partner durch, dass in die Präambel die Beitrittsperspektive eingeschlossen wurde („Europaabkommen“). Auf dem Gipfel von Essen entschied die EU dann, allen assoziierten Ländern das Recht auf Beitritt (bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen) einzuräumen.

Im Ergebnis erhielt Mittel- und Osteuropa eine Menge Kredite, die seine Verschuldung erhöhten und die westlichen Exporte finanzierten. Dabei war Kapitalmangel gar nicht die primäre Ursache der Planwirtschaftskrise, sondern die unproduktive Verwendung der an sich hohen einheimischen Ersparnis. Wirtschaftspolitisch dominierte der „Washington Consensus“, der makroökonomische Stabilisierung, Liberalisierung der Märkte und Privatisierung predigte, ohne die notwendigen gesellschaftlichen Fundierungen zu beachten. Nur in einem kleinen, bescheidenen Segment des Kooperationssystems zielten die Anstrengungen direkt auch auf gesellschaftspolitische Veränderungen, so vor allem bei den deutschen politischen Stiftungen und ähnlichen Organisationen (National Endowment for Democracy, politische Stiftungen anderer europäischer Länder). Sie versuchten u. a. das zivilgesellschaftliche Fundament des neuen Kapitalismus zu legen, u. a. indem sie moderne und demokratische Gewerkschaften förderten.

Kopenhagener Kriterien: Institutionentransfer

Die bei weitem durchgreifendste Hebelwirkung erzielte jedoch die EU mit ihrer Erweiterungspolitik und der damit verbundenen Vor-Beitritts-Strategie für die Kandidatenländer. Die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft

erwies sich als ein effektives Instrument, um die Beitrittsländer zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien zu veranlassen, in denen die gesamte Wunschliste westlicher Transformationsziele aufgeführt war: Demokratie, Rechtsstaat, Menschen- und Minderheitenrechte, Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, Übernahme des EU-Rechtsbestandes (acquis communautaire) und Kompatibilität der Integrationsziele. Diese Kriterien zu erfüllen, bedeutete, die Institutionen von Demokratie und Marktwirtschaft aufzubauen. Damit wurde aber eine Messlatte angelegt, der auch mancher derzeitige Mitgliedstaat nicht entsprach (und auch nicht entsprechen musste). Die EU legte diese Messlatte auch streng an: jährliche Fortschrittsberichte, screening, genaues Abklopfen der Übernahme des acquis in den jahrelangen Beitrittsverhandlungen mit 31 Kapiteln, die alles, von der Umwelt bis zur Wettbewerbspolitik, abdeckten.²

Dieses Kooperationsmodell funktionierte dort leidlich, wo die Partnereliten die gleichen Ziele wie der Westen hatten und in ihrem verständlichen Drang nach Demokratie, Marktwirtschaft und Westintegration bereit waren, andere Interessen zu opfern und die hohen Anpassungslasten (wirtschaftliche Produktionseinbrüche mit hohen sozialen Kosten, politische Souveränitätsverzicht) zu tragen. Inwieweit diese Haltung auf Dauer durchzustehen ist oder doch eine stärkere Opposition hervorrufen wird, bleibt abzuwarten. Auch in einer Reihe von Beitrittsländern ist die Zustimmung zum EU-Beitritt deutlich gesunken und einige politische Kräfte dringen auf eine stärkere Vertretung „nationaler“ Interessen gegenüber der EU. Ernsthafte Evaluierungen der Kosten und Nutzen des EU-Beitritts begannen dort erst spät. Die Annahme ist durchaus plausibel, dass die EU-Mitgliedschaft keine optimale Umgebung oder gar Garantie für aufholende Entwicklung ist, wie auch das Schicksal einiger Mitgliedstaaten und -regionen (Griechenland, Mezzogiorno, Ostdeutschland) belegt. Erfolgreiche Entwicklungsländer, etwa in Ost- und Südostasien, stützten ihre Strategie auf unterbewertete Währungen, geschützte Exportförderung und gelenkte Kapitalmärkte – alles Instrumente, die einem EU-Mitglied verwehrt sind. Glaubt man gar dem „Washington Consensus“ als Entwicklungsphilosophie, so muss es als entwicklungsfeindlich erscheinen, dass die EU das radikal marktwirtschaftlich orientierte Estland zwingt, wieder Zölle und Agrarsubventionen einzuführen.

Enttäuschende Vor-Beitritts-Phase:

In der Tat sind die Ergebnisse von dreizehn Jahren Transformation und Integration eher durchwachsen. Arbeitslosigkeit, Armut und Einkommensungleichheit haben zugenommen. Einige Länder hatten 2000 noch nicht einmal wieder das Einkommensniveau von 1990 erreicht. Die Wachstumsraten waren zwar phasenweise gut, aber immer wieder stockend (vgl. Tabelle).

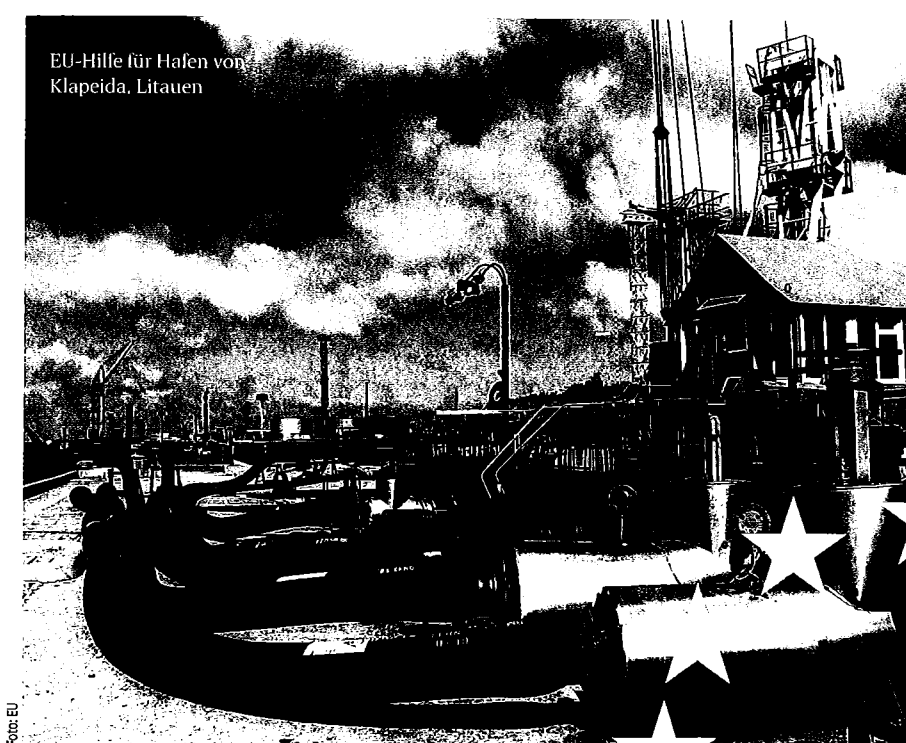
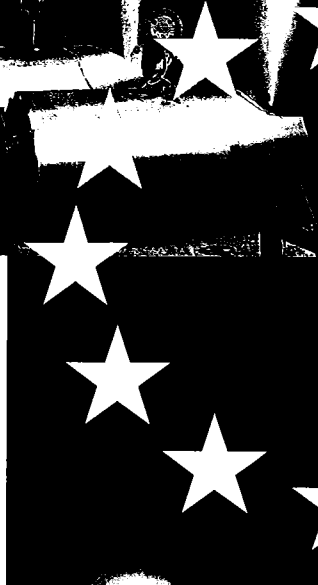


Photo: EU

EU-Hilfe für Hafen von Klaipėda, Litauen



Dr. Michael Dauderstadt arbeitet seit 1980 für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Seit Sommer 2000 ist er Leiter des Referats Internationale Politikanalyse. michael.dauderstadt@fes.de

Auch wenn sie im Durchschnitt über denen Westeuropas lagen, blieben sie doch hinter denen der asiatischen Tigerländer oder Irlands in den späten 90er Jahren zurück. Wenn dann gerade in den erfolgreichen Ländern wie Ungarn spürbar wird, dass – als Preis der Öffnung und Integration – ausländische Investoren sich einen immer größeren Anteil des neuen Volkseinkommens aneignen (Modell Irland), drohen sich Rechtspopulismus und Nationalismus mit wirtschaftlicher Enttäuschung zu verbinden.

Schließlich ist zu sehen, dass Ursache und Wirkung beim (relativen) Entwicklungserfolg und EU-Beitritt schwer zu trennen sind. Die Beitrittsländer sind möglicherweise nicht deshalb erfolgreich, weil sie sich zügig auf den Beitritt vorbereitet haben, sondern dürfen beitreten, weil sie relativ erfolgreich sind. Andere Transformationsländer (z. B. im früheren Jugoslawien) hätten vielleicht frühzeitig einer Beitrittsperspektive bedurft, um Konflikte und Reformstaus zu überwinden. Die postkommunistische Region als ganze hat im Zuge ihrer Transformation eher einen Prozess der „Selbstperipherisierung“ durchgemacht³, der den erfolgreichsten Beitrittsländern die im Weltmaßstab noch beneidenswerte Rolle der europäischen Semiperipherie zugeordnet hat.

1) Michael Dauderstadt: A Comparison of the Assistance Strategies of Western Donors, in: Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 3, Dezember 1996
2) Barbara Lippert (Hg.): Osterweiterung der Europäischen Union – Die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000
3) Katharina Müller: Transformation als Peripherisierung, in: Berliner Debatte Initial 13 (2002) 3, S.17-26