

OSTMITTEL- UND SÜDOSTEUROPA

Martin Brusis

Fassung vom 15.1.04

Ostmittel- und Südosteuropa stellt die Weltregion dar, in der im letzten Jahrzehnt die meisten Staaten den Weg zur Demokratie und Marktwirtschaft einschlugen, bedingt durch den kettenreaktionsartigen Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme.¹ Da die Fusion von Wirtschaft und Politik die Eigenart dieser Systeme bezeichnete, waren die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten im Unterschied zu anderen Weltregionen mit der Herausforderung konfrontiert, Demokratie und Marktwirtschaft gleichzeitig aufzubauen.² Wie fundamental die Transformationsprozesse verliefen, lässt sich daran erkennen, dass elf der 15 Länder Ostmittel- und Südosteuropas als souveräne Staatswesen neu entstanden. Als Teile der drei zerfallenen staatssozialistischen Föderationen – Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien und Tschechoslowakische Sozialistische Föderation – erlebten und vollzogen diese Länder die Transformation im Kontext einer Neubestimmung ihrer staatlichen Gestalt. Die Auflösung und Neugründung von Staaten wurde durch die politischen Umbrüche eingeleitet, gewann eine eigene Dynamik und schuf in der Folge neue politische Realitäten, die den Rahmen und die Bedingungen der weiteren Transformation definierten.

Gemeinsamkeiten der staatssozialistischen Systeme und parallele Umbruchssituationen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Länder der Region durch unterschiedliche historisch-kulturelle Erbschaften geprägt sind und im Verlauf der neunziger Jahre verschiedene Entwicklungspfade beschritten.³ Im Ergebnis sind heute innerhalb der Region Unterschiede sichtbar, die auf die historisch-kulturelle Grenzlinie zwischen Ostmitteleuropa und Südosteuropa verweisen.⁴ Die acht ostmitteleuropäischen Länder, also Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn sowie die baltischen Staaten und Slowenien haben die besonderen Transformationsherausforderungen in der Region weitgehend bewältigt. Ausdruck und Anerkennung ihres Erfolges ist zweifellos der Beitritt zur Europäischen Union am 1.5.2004. Die sieben südosteuropäischen Länder dagegen erlebten eine langwierige, von Verzögerungen und Rückschlägen begleitete Transformation.⁵ In Bulgarien und Rumänien erwiesen sich die alten Eliten als wesentlich beharrungsfähiger und verzögerten einen tiefgreifenden Umbau des politischen und Wirtschaftssystems. In den Republiken des ehemaligen Jugoslawiens blockierten die staatliche Loslösung und Neugründung sowie die damit einhergehenden Kriege eine weitergehende Demokratisierung und marktwirtschaftliche Reform bis zum Ende der neunziger

¹ Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Strategien der Transformation, Gütersloh 2001, 2 Bde.; Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Opladen 1999.

² Offe, Claus: Capitalism by Democratic Design? Facing the Triple Transition in East Central Europe. Social Research 4/1991, S. 865-892.

³ Linz, Juan J./Stepan, Alfred: Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore 1996.

⁴ Szücs, Jenő: Die drei historischen Regionen Europas. Frankfurt 1990.

⁵ Dawisha, Karen/Parrott, Bruce (Hrsg.): Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies: 2. Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe. Cambridge 1997.

Jahre. Albanien schliesslich war belastet mit dem Erbe eines doktrinär-isolationistischen Kommunismus sowie einer in Europa beispiellosen ökonomischen Rückständigkeit und Armut.

Da auch die südosteuropäischen Staaten der EU beitreten wollen, besitzen alle Staaten der Region heute gemeinsame normative, mit der EU-Beitrittsperspektive verbundene Transformationsziele, die von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten mit folgenden Elementen definiert wurden: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Achtung und der Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, sowie eine funktions- und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft. Darüber hinaus müssen die Staaten der Region bis zum Beitritt den umfangreichen Rechtsbestand der Union übernehmen und ihre nationalen Rechtsordnungen entsprechend angleichen.

Dieser Bericht gibt einen Überblick zu Stand, Verlauf und Steuerung der Transformationsprozesse in den 15 ostmittel- und südosteuropäischen Ländern. Er basiert auf den Ergebnissen des *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) und der zugrundeliegenden Ländergutachten, die jedes einzelne Land detailliert analysieren.

Entwicklungsstand der Demokratie

Die erwähnten intraregionalen Unterschiede treten deutlich hervor, wenn man den Entwicklungsstand der Demokratie mit Hilfe der Kriterien des BTI misst. Auf Grundlage dieser Kriterien lassen sich vier Gruppen von Ländern unterscheiden. Die erste Gruppe bilden die neuen EU-Mitgliedstaaten, die heute alle eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie besitzen: Estland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. In der zweiten Gruppe finden sich Länder, deren Demokratie zwar auch funktioniert, aber Mängel vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aufweist: Bulgarien, Kroatien, Lettland und Rumänien. Die dritte Gruppe besteht aus Ländern mit gravierenderen rechtsstaatlichen Defekten, großer institutioneller Instabilität und zum Teil auch Staatlichkeitskonflikten: Albanien, Makedonien und Serbien-Montenegro. Hinter dieser Ländergruppe liegt Bosnien-Herzegowina, das durch starke Demokratiedefekte geprägt ist und dessen staatlicher Bestand noch immer von der internationalen Militärpräsenz abhängt.

Tabelle 1: Entwicklungsniveau der Demokratie auf Basis des BTI

5,0-4,8	4,4-4,0	3,6-3,2	2,6
Estland	Bulgarien	Albanien	Bosnien-Herzegowina
Litauen	Kroatien	EJR Makedonien	
Polen	Lettland	Serbien-Montenegro	
Slowakei	Rumänien		
Slowenien			
Tschechien			
Ungarn			

Staatlichkeit

In der Mehrzahl der ostmittel- und südosteuropäischen Länder besteht heute Klarheit über die nationale Staatlichkeit, und staatliche Machtstrukturen sind nicht nur etabliert, sondern auch hinreichend differenziert. Ausnahmen bilden Bosnien-Herzegowina, die Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro (nachfolgend: Serbien-Montenegro) und die Ehemalige Jugoslawi-

sche Republik Makedonien (nachfolgend: Makedonien), drei Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, in denen große Volksgruppen und deren politische Vertreter sich gegenwärtig nicht über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk (*demos*) bzw. die Inklusivität des Nationsverständnisses einig sind. Alle drei Staaten waren Schauplatz von ethnopolitisch motivierten Kriegen und gewaltsamen Konflikten, die nur durch militärische Interventionen der internationalen Staatengemeinschaft beendet werden konnten. Die internationale Militärpräsenz in diesen Staaten bedeutet noch immer eine wichtige Garantie gegen eine erneute gewaltsame Eskalation. Die unter internationaler Vermittlung ausgehandelten Verfassungsregelungen und Staatsordnungen werden nur von Teilen der Bevölkerung akzeptiert und konnten ihre Dauerhaftigkeit noch nicht unter Beweis stellen. Zudem ist die staatliche Souveränität Bosnien-Herzegowinas und Serbien-Montenegros durch protektoratsförmige internationale Verwaltungen eingeschränkt bzw. in einem Landesteil (Kosovo) aufgehoben. Bosnien-Herzegowinas Zukunft als Staat ist besonders ungewiss, da die häufigen Wahlen die Machtpositionen der nationalistischen Parteien aus allen drei Volksgruppen verfestigten. Weder die kroatischen noch die serbischen Nationalisten sind am Fortbestand des bosnischen Gesamtstaates interessiert. Infolge der Aufspaltung in Entitäten und Nationen besteht auch kein staatliches Gewaltmonopol.

In Estland und Lettland setzten die Titularnationen nach der Unabhängigkeit ein Staatsbürgerschaftskonzept durch, das die 35-40% der Einwohner umfassenden russischsprachigen Bevölkerungsgruppen der beiden ehemaligen Sowjetrepubliken von der Staatsbürgerschaft ausschloss. Nur ein kleiner Teil dieser Gruppen wurde bisher eingebürgert und erhielt die vollen staatsbürgerlichen Rechte. Vor allem in Lettland stieß der Einbürgerungsprozess auf große politische Hindernisse. Albanien konnte zwar das staatliche Gewaltmonopol nach dem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung 1997/98 wiederherstellen, aber grundlegende staatliche Verwaltungsstrukturen funktionieren teilweise nur mangelhaft.

Politische Partizipation

In allen Ländern der Region bestimmt die Bevölkerung die Herrschaftsträger in freien Wahlen und verfügt über die für eine Demokratie grundlegenden politischen Freiheitsrechte. Allerdings erteilen Estland und Lettland ihren Nicht-Staatsbürgern kein Wahlrecht bei den Parlamentswahlen. In Bosnien-Herzegowina erfolgen Wahlen unter internationaler Aufsicht, und Flüchtlinge erhalten nur unter Schwierigkeiten das Recht, an ihrem Vorkriegswohnort zu wählen. In Albanien waren die letzten Wahlen regelmäßig von Manipulationsvorwürfen der unterlegenen Parteien begleitet, und in Makedonien wurden die jüngsten Wahlen durch Manipulationen beeinträchtigt. Im Prinzip besitzen demokratisch gewählte Herrschaftsträger überall die effektive Regierungsgewalt, wobei diese in Bosnien-Herzegowina von den gewählten Vertretern der beiden Entitäten und drei Nationen sowie vom Hohen Repräsentanten der internationalen Staatengemeinschaft geteilt wird. Mächtige ökonomische Akteure mit teilweise zwielichtigem Hintergrund haben vor allem in den südosteuropäischen Ländern großen Einfluss auf die Politik und gestalten Entscheidungen in ihrem Sinne. In Südosteuropa sind die Assoziations-, Meinungs- und Pressefreiheit teils faktisch punktuell eingeschränkt, teils fehlt es an wirksamen, präzisen rechtlichen Rahmungen.

Rechtsstaatlichkeit

Südosteuropa weist ähnliche Entwicklungsdefizite gegenüber Ostmitteleuropa auf, wenn es darum geht, ob die staatlichen Gewalten sich gegenseitig kontrollieren und die bürgerlichen Freiheitsrechte gewährleisten. Während die ostmitteleuropäischen Länder diese rechtsstaatlichen Grundprinzipien trotz großer Korruptionsprobleme insgesamt gewährleisten, sind die Defizite der südosteuropäischen Länder deutlicher ausgeprägt, nicht nur was die Ahndung des

Amtsmissbrauchs von Mandatsträgern betrifft, sondern auch im Hinblick auf die Gewaltentrennung, Kompetenzabgrenzung sowie die Geltendmachung von bürgerlichen Freiheitsrechten. In Albanien und Serbien-Montenegro kam es zu erbitterten Konflikten zwischen den Parlamentsparteien, die mit dem Boykott von Parlamentssitzungen bzw. dem Ausschluss von Abgeordneten einhergingen. In Rumänien tendierte die Regierung dazu, das Gesetzgebungsverfahren zu ignorieren. Vor allem in Albanien, Bosnien-Herzegowina und Rumänien griffen Regierungen mehrfach in die Unabhängigkeit der Justiz ein, um Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen. Solche Interventionen können auf die Besetzung von Richterstellen, die politische Kritik von Urteilen oder die organisatorisch-finanziellen Autonomiesicherungen des Gerichtswesens zielen. In geringerem Ausmaß ließen sich entsprechende Beeinflussungsversuche auch in Lettland und Ungarn beobachten. Vor allem in Bosnien-Herzegowina werden die bürgerlichen Freiheitsrechte nach wie vor massiv verletzt, sowohl bei der Rückkehr von Flüchtlingen als auch durch Diskriminierungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit oder bei der Nicht-Verfolgung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen.

Institutionelle Stabilität

In den ostmitteleuropäischen Ländern sind die demokratischen Institutionen hinreichend akzeptiert und leistungsfähig, auch wenn es noch immer zu Reibungsverlusten im Zusammenwirken der Institutionen kommt. In Südosteuropa dagegen sind die Effizienz und Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen stärker beeinträchtigt, und in Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro (Kosovo) sowie Makedonien akzeptieren starke Veto-Akteure nicht die grundlegenden staatlichen Institutionen infolge der ethnopolitischen Konflikte in diesen Ländern. Während das Militär, Sicherheitsapparate, große Wirtschaftskonzerne und Gewerkschaften zwar aufgrund ihrer Machtressourcen als Veto-Spieler einzustufen sind, haben sie den bisherigen Verlauf der Transformation nicht fundamental in Frage gestellt oder einen Rückschritt zum Autoritarismus bewirkt. Extremistische Parteien, die einzelne Institutionen der Demokratie ablehnen, haben sich in Kroatien, Polen, Rumänien, Serbien-Montenegro und der Slowakei in den Parlamenten etablieren können. Antagonistische Konflikte und konfrontative Parteien gefährden die Demokratie auch in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien sowie, in geringerem Ausmaße, in Ungarn.

Politische und gesellschaftliche Integration

Alle ostmittel- und südosteuropäischen Länder lassen noch Defizite in der Konsolidierung von Interessenrepräsentation und Bürgerkultur erkennen. In keinem der Länder findet man ein gesellschaftlich verankertes Parteiensystem im Sinne stabiler, hoher Mitgliederzahlen und stabil konturierter Wählermilieus.⁶ Tschechien und Ungarn haben inzwischen Parteiensysteme entwickelt, die durch eine überschaubare Zahl von relativ dauerhaften Parteien geprägt sind. In den übrigen Ländern sind die Parteiensysteme stärker fragmentiert und/oder durch häufige Veränderungen charakterisiert. Ein besonders großes Ausmaß an Wählerwanderungen kennzeichnet die Parteiensysteme in Litauen und Polen (s. Tabelle 6). Inwiefern das Parteiensystem eher bipolar oder multipolar geprägt ist, wird durch die effektive Zahl der Parteien bestimmt (vgl. Tabelle 6).⁷ Albanien, Bulgarien, Makedonien, Polen, und Ungarn entsprechen

⁶ Kitschelt, Herbert/Mansfeldova, Zdenka/Markowski, Radoslaw/Tóka, Gábor: Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge/New York 1999; Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß. Opladen 1997.; Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen 1997.

⁷ Laakso, Markku/Taagepera, Rein: Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. Comparative Political Studies 1/1979, S. 3-27.

mit einer effektiven Parteienzahl zwischen zwei und drei eher einem bipolaren Parteiensystem; die übrigen Länder sind durch tri- oder multipolare Systeme gekennzeichnet (effektive Parteienzahl zwischen 3,17 in Rumänien und 6,12 in der Slowakei). Klientelistische Parteien mit schwach ausgeprägten programmatischen Profilen finden sich vor allem in den südosteuropäischen Ländern. Bulgarien, Estland, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn haben bisher ein relativ dichtes Netz von prinzipiell kooperativen Interessengruppen entwickelt, die die gesellschaftliche Interessenvielfalt repräsentieren und integrieren.

In allen Ländern der Region unterstützen klare Bevölkerungsmehrheiten die Demokratie, auch wenn die Zustimmung zu einzelnen demokratischen Institutionen niedriger als in Westeuropa ist. Ein Konsolidierungsfortschritt ist insofern festzustellen, als die Zustimmung zur Demokratie von der wesentlich negativeren Einschätzung der herrschenden politischen Elite weitgehend entkoppelt ist.⁸ Andererseits lassen sich vor allem in den südosteuropäischen Ländern eine wachsende Kluft zwischen Öffentlichkeit und politischer Elite, zunehmendes Misstrauen gegenüber liberalen Reformern und ein Protestwahlverhalten enttäuschter Wählergruppen beobachten.⁹ So ermittelte eine Meinungsumfrage vom Mai 2003, dass 81 % der Bulgaren und 74% der Rumänen mit dem Funktionieren der Demokratie in ihrem Land nicht zufrieden waren.¹⁰ Ein Symptom dieser Desillusionierung ist die Präsenz von Korruption als weitverbreitetes Fehlverhalten wie als Stigma der Politik.

Die ostmitteleuropäischen Länder verfügen heute über ein dichtes Geflecht politisch aktiver zivilgesellschaftlicher Organisationen, allerdings beschränkt sich dies auf die Hauptstädte und urbanen Zentren. In Südosteuropa ist die Zivilgesellschaft traditionell schwächer entwickelt, obwohl Bulgarien und Serbien-Montenegro auch Netze relativ starker, eigenständiger zivilgesellschaftlicher Akteure besitzen, was auf die Bedeutung liberal-intellektueller Oppositionsmilieus und die erfolgreichen öffentlichen Mobilisierungen im letzten Jahrzehnt zurückzuführen ist.

Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Das Entwicklungsniveau der Marktwirtschaft in Ostmittel- und Südosteuropa entspricht weitgehend dem Stand der demokratischen Entwicklung. Die Vorbereitung auf den EU-Beitritt gibt allen Ländern der Region eine relativ klare und einheitliche Wegstrecke für ihre Reformen vor und wirkte als Programm der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Gemessen an den BTI-Kriterien lassen sich drei Gruppen von Ländern erkennen. Die neuen Mitgliedstaaten der EU verfügen über eine entwickelte Marktwirtschaft, deren ordnungspolitischer Rahmen gut funktioniert und die nur geringe Defizite im Bereich der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit haben. Die zweite Ländergruppe besteht aus Bulgarien und Kroatien, deren Markt- und Wettbewerbsordnung noch etwas schwächer verankert ist und die im Hinblick auf die Leistungs- und Nachhaltigkeitskriterien größere Defizite verzeichnen. In der dritten Gruppe finden sich die Länder der Region, deren Wirtschaftsordnung größere ordnungspolitische Defekte aufweist und/oder die sowohl in der ökonomischen Leistungsfähigkeit als auch im sozioökonomischen Entwicklungsniveau hinter den anderen Staaten der Region zurückliegen: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien, Rumänien und Serbien-Montenegro.

⁸ Haerpfer, Christian/Mishler, William/Rose, Richard: *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Oxford 1998.

⁹ Krastev, Ivan: *The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States, and Democracy*. Bratislava 2002.

¹⁰ European Commission: *Candidate Countries Eurobarometer 2003*. Brüssel 2003.

Tabelle 2: Entwicklungsstand der Marktwirtschaft auf Basis des BTI

4,7-4,3	4,0-3,7	3,3-2,9
Estland	Bulgarien	Albanien
Lettland	Kroatien	Bosnien-Herzegowina
Litauen		EJR Makedonien
Polen		Rumänien
Slowakei		Serbien-Montenegro
Slowenien		
Tschechien		
Ungarn		

Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die ostmitteleuropäischen Länder und Bulgarien verfügen heute nach dem Urteil der Europäischen Union über funktionsfähige Marktwirtschaften.¹¹ Die Ländergutachten bestätigen dies und weisen darauf hin, dass man auch Kroatien und Rumänien als funktionsfähige Marktwirtschaften einstufen kann, sowie dass auch die übrigen südosteuropäischen Länder inzwischen wichtige Grundprinzipien und –institutionen der Marktwirtschaft aufgebaut haben. Soziale Ausgrenzungen, Armut sowie Mängel im Gesundheits- und Bildungswesen sind vor allem in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien und Serbien-Montenegro stark ausgeprägt sowie strukturell verfestigt. Diese Länder waren teilweise bereits in der staatssozialistischen Zeit durch große strukturelle Armut charakterisiert, die sich nun verfestigt hat, teilweise verarmten sie infolge der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Das sozioökonomische Entwicklungsniveau von Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien ist nur geringfügig höher. Estland unterscheidet sich von den anderen beiden baltischen Ländern in seinem deutlich höheren Wohlstandsniveau (gemessen als Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten). Slowenien, Tschechien, Ungarn und die Slowakei stellen die am weitesten entwickelten Länder in der Region dar, sowohl im Hinblick auf das Pro-Kopf-BIP, als auch im Hinblick auf relativ geringe Einkommensdisparitäten und Armutsquoten sowie einen hohen HDI.

¹¹ Europäische Kommission: Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt. Brüssel 2002.

Tabelle 3: Daten zur sozioökonomischen Entwicklung

	Pro-Kopf-BIP	BIP-Wachstum	HDI	Gini-Koeffizient	Armutsquote
Albanien	3680	8,2	0,735	-	-*
Bosnien-Herzegowina	5970	7,8	0,777	-	-
Bulgarien	6890	4,1	0,795	0,333	23,7
Estland	10170	4,8	0,833	0,385	5,2
Kroatien	9170	2,7	0,818	-	< 2
Lettland	7730	5,7	0,811	0,327	8,3
Litauen	8470	4,5	0,824	0,354	13,7
Makedonien	6110	1,7	0,784	0,334	4,0
Polen	9450	3,1	0,841	0,341	< 2
Rumänien	5830	1,2	0,773	0,353	20,5
Serbien-Montenegro	-	-0,3	-	0,378	-
Slowakei	11960	3,0	0,836	0,263	2,4
Slowenien	17130	4,0	0,881	0,246	< 2
Tschechien	14720	1,6	0,861	0,237	< 2
Ungarn	12340	4,3	0,837	0,272	7,3

Quellen: Pro-Kopf-BIP: Werte in US-\$ von 2001, Kaufkraftparitäten, Weltbank; BIP-Wachstum: durchschnittliches jährliches reales Wachstum des BIP in %, 1998-2002, EBRD Transition Report 2003; HDI: Werte von 2001, UNDP; Gini-Koeffizient: UNICEF Social Monitor 2003, Werte von 2001, www.unicef-icdc.org/publications/pdf/monitor03/annex2003.pdf, Daten für Lettland und Slowenien: 2000; Armutsquote: Anteil der Personen, die mit weniger als 2,15 US-\$ pro Tag leben, EBRD Transition Report 2003 auf Basis der Welt-Entwicklungs-Indikatoren der Weltbank.

*Der EBRD Transition Report 2002 gibt für Albanien eine Armutsquote von 46,6% an; diese Zahl beschreibt den Anteil der Personen, die mit weniger als 4,30 US-\$ pro Tag leben, und basiert auf den von 1995 bis 1999 erhobenen Haushaltspaneldaten der Weltbank.

Markt- und Wettbewerbsordnung

Klare Spielregeln für einen stabilen marktwirtschaftlichen Wettbewerb existieren in den ostmitteleuropäischen Ländern, Bulgarien, Kroatien und Rumänien. Schattenwirtschaftliche Tätigkeiten und individuelle Regelverstöße haben aber auch in diesen Ländern noch ein bedeutendes Ausmaß. Der rechtliche Rahmen und die Umsetzung der Wettbewerbspolitik sind durch große Mängel gekennzeichnet. Nur den baltischen Ländern, Tschechien und Ungarn lässt sich ein kohärentes und wirksames Vorgehen gegen Kartelle und den Missbrauch marktbeherrschender Positionen bescheinigen. Mit Ausnahme von Albanien und Bosnien-Herzegowina haben alle Länder der Region ihren Außenhandel weitgehend liberalisiert. In Bosnien-Herzegowina wird die Liberalisierung durch die ethnopolitischen Gegensätze erschwert, die auch noch immer die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums im Land behindern. Bulgarien, Kroatien und die ostmitteleuropäischen Länder besitzen heute solide, an internationalen Standards orientierte Bankensysteme mit funktionsfähiger Bankenaufsicht, ausreichender Eigenkapitaldeckung, deutlich verringerten Beständen von notleidenden Krediten und starken ausländischen Marktanteilen. In den übrigen Ländern sind Fortschritte in der Bankensanierung zu beobachten: so beschloss Makedonien ein neues Bankengesetz; Serbien-Montenegro liquidierte einige insolvente Banken und verbesserte seine Bankenaufsicht. In den meisten Ländern der Region sind die Kapitalmärkte offen für in- und ausländisches Kapi-

tal, auch wenn die Marktkapitalisierung noch immer zu gering ist und spekulative Kapitalzuflüsse Instabilitäten auslösen können.

Währungs- und Preisstabilität

Alle ostmittel- und südosteuropäischen Länder haben institutionelle Vorkehrungen für eine nachhaltige Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik. Der bei anderen Kriterien sichtbare Unterschied zwischen Ostmittel- und Südosteuropa ist hier weniger ausgeprägt. Nur Rumänien und Serbien hatten 2002 zweistellige Inflationsraten.¹² Ungarn verzeichnete 2002 mit 9,9% des BIP das höchste Haushaltsdefizit in der Region, während Estland als einziges Land einen Haushaltsüberschuss von 1,2% des BIP erzielte (vgl. a. Tabelle 7). Estland hat sich sogar in seiner Verfassung selbst verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Ungarn gehören zu den Ländern, die im Untersuchungszeitraum regelmäßig hohe Haushaltsdefizite aufwiesen. Abgesehen von Slowenien hatten alle Länder der Region 2002 ein Leistungsbilanzdefizit, das im Falle von Estland, Makedonien, Serbien-Montenegro sowie Bosnien-Herzegowina über 10% des BIP betrug. Im Prinzip verfügen alle Länder über eine unabhängige Zentralbank, die ihre Geldmengen- und Zinspolitik selbst bestimmt. Trotzdem ist das Verhältnis zwischen Regierung und Zentralbank in vielen Ländern durch Konflikte geprägt; so stritt z.B. die polnische Regierung 2002 mit der Zentralbank über weitergehende Zinssenkungen. Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland und Litauen haben ihren Wechselkurs fest an einen Währungskorb gebunden, und Montenegro verwendet den Euro als offizielle Währung. Im Verhältnis zum BIP war die Auslandsverschuldung im Jahr 2002 in Estland, Lettland und Serbien-Montenegro am höchsten.

Privateigentum

In allen Ländern der Region sind die grundlegenden Entwicklungsbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor vorhanden. Eigentumsrechte sind im Grundsatz wohldefiniert und können rechtsstaatlich durchgesetzt werden. Bulgarien, Estland, Lettland, Polen, die Slowakei und Ungarn entschieden sich für die Veräußerung als Hauptstrategie der Privatisierung. Die übrigen Länder wählten entweder die Verteilung von Eigentumsoptionen (Vouchers) an die Bürger oder Belegschaftseigentum als primäres Privatisierungsmodell.¹³ Die ostmitteleuropäischen Länder haben mit Ausnahme von Lettland und Polen inzwischen auch die Privatisierung von ehemaligen staatseigenen Großunternehmen weitgehend abgeschlossen. In Albanien, Bosnien-Herzegowina und Makedonien erfolgt die Privatisierung schleppend und wird von politischen und rechtlichen Unsicherheiten begleitet. In vielen Fällen gelangte Unternehmenseigentum an Kreise, die den herrschenden Parteien nahestehen. Entsprechend lag der Anteil des Privatsektors am BIP nach Schätzungen der Osteuropabank Mitte 2002 in Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro erst bei 45-50 Prozent.¹⁴ Rumänien besaß bis 2003 keine Verfassungsgarantie des Eigentumsrechtes, ohne dass sich dies allerdings in einem signifikant niedrigeren Anteil des Privatsektors auswirkte.

¹² Diese und die nachfolgenden Daten in diesem Abschnitt stammen aus: European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report Update. London 2003.

¹³ World Bank: Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington 2002.

¹⁴ European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report 2003. Regional Integration. London 2003, S.16.

Welfare Regime

In der ganzen Region kompensieren soziale Netze und Institutionen zur Gewährleistung von Chancengleichheit nur unzureichend die sozialen Auswirkungen der marktwirtschaftlichen Umgestaltung. Die ostmitteleuropäischen Länder haben relativ gut ausgebaute soziale Sicherungssysteme und verfügen über eine größere Zahl von Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede.¹⁵ Mit Ausnahme von Kroatien sind die sozialen Netze in Südosteuropa in schlechterem Zustand, und die Anforderungen des Krisenmanagements haben grundlegende Strukturreformen bisher verhindert. Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro und Makedonien müssen die gravierenden sozialen Folgekosten der Kriege bewältigen. Albanien ist das ärmste Land der Region, laut Angaben des Albanischen Statistischen Amtes verfügten im Jahr 2001 etwa 17% seiner Bürger über weniger als zwei US-Dollar pro Tag.¹⁶ In Bulgarien und Rumänien leben große Bevölkerungsgruppen in relativer Armut.

Die weitverbreitete Frauenerwerbstätigkeit in den staatssozialistischen Systemen verankerte Rollenerwartungen und öffentliche Betreuungsinfrastrukturen, die Frauen relativ gute Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt eröffneten, allerdings eingeschränkt durch die teilweise hohen Arbeitslosenquoten und die knappen staatlichen Finanzmittel. Lohnunterschiede bestehen indes, unter anderem dadurch begründet, dass viele Frauen im öffentlichen Sektor tätig sind. Ethnisch begründete Diskriminierungen sind in allen ethnisch heterogenen Ländern verbreitet und betreffen insbesondere die Roma-Bevölkerung.¹⁷ Das Entwicklungsgefälle zwischen städtischen und ländlichen Räumen ist in allen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern stark ausgeprägt und beeinflusst die Chancen der entsprechenden Bevölkerungsgruppen. Entgegen der subjektiven Wahrnehmung gesteigerter sozialer Ungleichheit zeitigten die wirtschaftlichen Umwälzungen zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern keine krassen soziale Gegensätze (vgl. die Gini-Koeffizienten und Armutsquoten in Tabelle 3). Hier erwies sich eine andere Erbschaft des Kommunismus, die relativ egalitäre Sozialstruktur, als transformationsbegünstigender, sozioökonomische Konflikte dämpfender Faktor.

Leistungsstärke der Volkswirtschaft

In den ostmitteleuropäischen Ländern und Kroatien lässt die Leistungskraft der Volkswirtschaft ein solides Wirtschaftswachstum erwarten, auch wenn nicht alle Länder durchweg positive makroökonomische Daten aufweisen. Ende 2003 bescheinigte die Europäische Union allen ostmitteleuropäischen EU-Beitrittsländern ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Binnenmarkt.¹⁸ In den südosteuropäischen Ländern kam es zwar zu einem Wachstum des BIP, das aber von einer niedrigen oder kriegsbedingt reduzierten ökonomischen Basis ausgeht und mit negativen oder riskanten makroökonomischen Daten verbunden ist.

Nachhaltigkeit

In den meisten ostmittel- und südosteuropäischen Ländern werden Aspekte des Umweltschutzes nur punktuell berücksichtigt und den wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen untergeordnet. Nur die Slowakei, Slowenien und Ungarn heben sich von diesem Gesamtbild positiv ab

¹⁵ Götting, Ulrike: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. Opladen 1998.

¹⁶ Vgl. das Länder-Gutachten Albanien Kap. 3.2.5.

¹⁷ Open Society Institute: Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. An Assessment of Selected Policies in Candidate States. 2 Bde. Bd. 1. Budapest 2002.

¹⁸ Europäische Kommission: Umfassender Überprüfungsbericht der Europäischen Kommission zum Stand der Vorbereitung für die EU-Mitgliedschaft. Brüssel 2003.

und haben einige Fortschritte in Richtung auf ein ökologisch verträgliches, nachhaltiges Wachstum gemacht. Die Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sind aufgrund mangelnder finanzieller Mittel unzureichend und haben in den meisten Ländern zum Verfall früher bedeutsamer Infrastruktur geführt, einhergehend mit einem *brain drain* hochqualifizierter Wissenschaftler. Estland, Litauen, Slowenien und Ungarn haben in den letzten Jahren jedoch vermehrt Anstrengungen zur Modernisierung ihrer Bildungssysteme sowie ihrer Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen unternommen. Estland lenkte den größten Anteil seines BIP in Bildungsausgaben und nimmt eine Vorreiterrolle bei der Verbreitung neuer Technologien (Internet, Biotechnologie) ein.¹⁹

Entwicklungsrichtung

Die meisten ostmittel- und südosteuropäischen Länder erlebten seit 1998 weder dramatische Fortschritte noch spektakuläre Rückschläge auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. Dies liegt daran, dass sie bereits vor fünf Jahren in beiden Dimensionen relativ weit vorangekommen waren. Wenn man das hohe Ausgangsniveau und die Risiken autoritärer Rückfälle in früheren Demokratisierungswellen sowie in anderen Weltregionen berücksichtigt, sind die Stagnationstendenzen oder geringen Fortschritte durchaus als Erfolgsleistungen einzustufen. Dies gilt umso mehr, als die neuen Demokratien sich noch nicht mit einer spürbaren Verbesserung des sozioökonomischen Entwicklungsstandes legitimieren können. Gemessen am HDI haben nur Albanien und Lettland ihr Entwicklungsniveau zwischen 1995 und 2000 deutlich verbessert, in den übrigen Ländern der Region fällt der Zuwachs geringer aus.

Innerhalb des Gesamtfeldes heben sich vier Länder ab, die im Untersuchungszeitraum fundamentale politische Umbrüche erfuhren. In Kroatien, Serbien-Montenegro und der Slowakei wurden Führungspersonen abgelöst, deren semi-autoritäre Herrschaftspraxis Demokratiedefekte in den Bereichen Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit verursacht und die weitere demokratische Konsolidierung blockiert hatte. Vor allem die politischen und wirtschaftlichen Fortschritte der Slowakei sind beeindruckend, während in Serbien-Montenegro die Post-Milosevic-Ära noch mit großen Unsicherheiten befrachtet ist.²⁰ Während die genannten drei Länder seit 2000 bzw. 1998 bedeutende Transformationsfortschritte verzeichnen, stellt Makedonien das einzige Land in der Region dar, dessen politische und ökonomische Lage sich gegenüber 1998 insgesamt verschlechterte. Seine ethnopolitischen Gegensätze eskalierten im Frühjahr 2001 fast zu einem Bürgerkrieg, der durch das Abkommen von Ohrid im August 2001 beigelegt werden konnte, ohne dass die Konfliktursachen bisher vollständig beseitigt worden wären.

Was die übrigen Länder betrifft, verschlechterte sich das Niveau der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, da die von 1998-2002 amtierende Regierung durch ihre Politik der Machtzentralisierung rechtsstaatliche Prinzipien verletzte. Bulgarien und Tschechien weisen eine gemischte Erfolgsbilanz auf, nachdem beide Länder 1997 Wirtschaftskrisen und Regierungswechsel erlebten. In den meisten Ländern blieb der Konsolidierungsgrad der Demokratie im wesentlichen unverändert oder verbesserte sich in einzelnen Aspekten. Die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln wurden seit 1998 überall ausgebaut und gestärkt, auch wenn einige Länder – wie z.B. Makedonien – nur geringe Fortschritte machten. Das seit Mitte der neunziger Jahre in fast allen Ländern einsetzende regelmäßige jährliche Wirtschaftswachstum war auch überwiegend mit einer Verbesserung anderer makroökonomischer Indikatoren verbunden. Allerdings muss diese Leistungsverbesserung vor dem Hinter-

¹⁹ Radosevic, Slavo: A Two-Tier or Multi-Tier Europe: Assessing the Innovation Capacities of Central and East European Countries in the Enlarged EU. Working Paper No. 31. London 2003.

²⁰ Vgl. das Ländergutachten Serbien-Montenegro, Kap. 7.

grund gesehen werden, dass im Jahr 2002 erst sechs der 15 Länder der Region das Niveau ihres realen Bruttoinlandsproduktes von 1989 überschritten hatten: Albanien, Estland, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.²¹

Transformationsmanagement

Wenn man die Bewertungen des Transformationsmanagements im BTI vergleicht, lassen sich in Ostmittel- und Südosteuropa fünf Gruppen von Ländern ausmachen (vgl. Tabelle 4). Die Spitzengruppe wird durch vier Länder gebildet, die im Untersuchungszeitraum herausragende Zielsicherheit, internationale Kooperationsfähigkeit und Gestaltungsfähigkeit demonstrierten: Estland, Litauen, Slowakei und Slowenien. An zweiter Stelle folgen drei ostmitteleuropäische Länder, deren politische Akteure zwar insgesamt ähnlich erfolgreiche Managementleistungen wie die Spitzenreiter zeigten, aber etwas weniger gestaltungs- und konsensfähig waren: Polen, Tschechien und Ungarn. Im Mittelfeld liegen vier Länder, die die strategischen Transformationsziele weniger konsistent verfolgten und Defizite sowohl im Bereich der Ressourcennutzung als auch der Gestaltungsfähigkeit hatten: Bulgarien, Kroatien, Lettland und Serbien-Montenegro. In der vierten Gruppe sind drei südosteuropäische Länder vertreten, deren Defizite bei diesen Kriterien deutlich stärker ausgeprägt waren: Albanien, Makedonien und Rumänien. Die schwächste Managementleistung ist Bosnien-Herzegowina zu attestieren, dessen einheimische politische Eliten häufig ineffizient agierten, politische Klugheit und Lernfähigkeit meistens vermissen ließen und nur geringe Bereitschaft zur Bildung eines Reformkonsenses oder zur Kooperation mit der internationalen Staatengemeinschaft zeigten.

Zweifellos erfolgte der Transformationsprozess in Bosnien-Herzegowina unter wesentlich schwierigeren Rahmenbedingungen als in den anderen Ländern der Region. Die unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern werden im BTI-Managementindex durch den Schwierigkeitsgrad berücksichtigt (vgl. Tabelle 5). Wenn man die Managementleistung entsprechend mit dem Schwierigkeitsgrad gewichtet, ändern sich die relativen Positionen der ostmittel- und südosteuropäischen Länder allerdings nur geringfügig. Aufgrund der schwierigeren Transformationsbedingungen ist die politische Gestaltungsleistung in der mittleren Ländergruppe aus Bulgarien, Kroatien, Lettland und Serbien-Montenegro dann höher einzustufen und durchaus vergleichbar mit der in Polen, Tschechien und Ungarn beobachteten Leistung.

Tabelle 4: Qualität des Transformationsmanagements auf Basis des BTI

9,6-9,0	8,8-8,0	7,6-7,2	6,6-5,6	4,2
Estland	Polen	Bulgarien	Albanien	Bosnien-Herzegowina
Litauen	Tschechien	Kroatien	EJR Makedonien	
Slowakei	Ungarn	Lettland	Rumänien	
Slowenien		Serbien-Montenegro		

²¹ European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report 2003. London 2003, S. 56.

Tabelle 5: Managementindex

Schwierigkeitsgrad	7,9-7,0	6,7-6,3	5,7-5,1	4,0
1: Litauen, Slowenien, Tschechien, Ungarn	Estland	Bulgarien	Albanien	Bosnien-Herzegowina
2: Polen, Slowakei	Litauen	Kroatien	EJR Makedonien	
3: Estland, Lettland	Slowakei	Lettland	Rumänien	
4: Bulgarien, Kroatien, Rumänien	Slowenien	Polen		
6: Albanien, EJR Makedonien, Serbien-Montenegro		Serbien-Montenegro		
8: Bosnien-Herzegowina		Tschechien		
		Ungarn		

Schwierigkeitsgrad

Die Spielräume für ein Transformationsmanagement hängen vom Schwierigkeitsgrad der Transformation ab, der in den südosteuropäischen Ländern deutlich höher liegt als in den ostmitteleuropäischen Ländern. Dies ergibt ein Blick auf alle wesentlichen Problem- bzw. Erfolgsfaktoren: das wirtschaftliche Entwicklungsniveau, die Humankapitalausstattung, die Intensität ethnopolitischer Konflikte, die Existenz zivilgesellschaftlicher Traditionen und die Staatskapazität. Albanien, Bosnien-Herzegowina und Makedonien weisen den höchsten Schwierigkeitsgrad in Ostmittel- und Südosteuropa auf. In Albanien kumulieren die fehlenden zivilgesellschaftlichen Traditionen und schwachen rechtsstaatlichen Strukturen mit einem extrem niedrigen sozioökonomischen Entwicklungsniveau. In Bosnien-Herzegowina und Makedonien verbinden sich fehlende zivilgesellschaftliche Traditionen und schwache Rechtsstaaten mit einer Erbschaft gewaltsamer ethnopolitischer Konflikte. Während der Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina von 1992 bis 1995 dauerte und die zuvor existierenden Strukturen inter-ethnischer Koexistenz zerstörte, gelang es den ethnisch albanischen und ethnisch makedonischen Eliten in den neunziger Jahren ein Machtteilungsmodell zu errichten. Im Gefolge des Kosovo-Krieges kam es 2001 jedoch zu einem Aufstand gewaltbereiter ethnisch albanischer Gruppen, der das makedonische Demokratiemodell grundlegend erschütterte, auch wenn die folgenden Regierungen erneut aus Koalitionen zwischen einer ethnisch makedonischen und einer ethnisch albanischen Partei gebildet wurden.

Fast ebenso schwierige Bedingungen bestehen für ein Transformationsmanagement in Rumänien und Serbien-Montenegro. Rumäniens Hauptproblem liegt eher in der fehlenden zivilgesellschaftlichen Tradition, die ebenso wie die schwache Rechtsstaatlichkeit gravierendere Hindernisse darstellen als z.B. in Bulgarien. Serbien-Montenegro ist mit gravierenden ethnopolitischen und Staatlichkeitsproblemen konfrontiert, die vor allem aus den andauernden Disputen über den Status Kosovos und den Fortbestand der Staatengemeinschaft zwischen Serbien und Montenegro resultieren, aber auch die innerstaatliche Gliederung sowie das Verhältnis zu der serbischen Volksgruppe in Bosnien-Herzegowina betreffen.

Innerhalb des Gesamtfeldes zeichnen sich Litauen, Slowenien, Tschechien und Ungarn durch ein leichtes Schwierigkeitsniveau aus, da hier starke zivilgesellschaftliche Traditionen, höhere Staatskapazitäten und ein hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau günstige Ausgangsbedingungen bieten. In den übrigen Ländern – Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Polen – besteht ein mittlerer Schwierigkeitsgrad, vor allem aufgrund ethnopolitischer Probleme und schwächerer Staatskapazitäten. Polen verfügt zwar über eine starke zivilgesellschaftliche Tradition und es wird häufig mit den genannten ostmitteleuropäischen Ländern verglichen; seine Größe sowie die durch einen hohen Anteil landwirtschaftlicher Erwerbstätiger und große re-

gionale Disparitäten charakterisierte Entwicklungsstruktur der Wirtschaft bedeuten jedoch für das Transformationsmanagement einen mittleren Schwierigkeitsgrad.

Tabelle 6: Strukturmerkmale der politischen Systeme

	Regierungssystem	Wahlsystem	effektive Zahl der Parteien	Volatilitätsrate der letzten Wahl
Albanien	parlamentarisch	gemischt	2,60	19 (2001)
Bosnien-Herzegowina	parlamentarisch	Verhältnswahl	5,70	14 (2002)
Bulgarien	parlamentarisch	Verhältnswahl	2,92	43 (2001)
Estland	parlamentarisch	Verhältnswahl	4,73	41 (2003)
Kroatien	parlamentarisch	Verhältnswahl	3,92	29 (2003)
Lettland	parlamentarisch	Verhältnswahl	5,04	48 (2002)
Litauen	parlamentarisch	gemischt	3,32	57 (2000)
Makedonien	parlamentarisch	gemischt	2,88	42 (2002)
Polen	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältnswahl	2,65	56 (2001)
Rumänien	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältnswahl	3,17	37 (2000)
Serbien-Montenegro	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältnswahl	4,84	65 (2003)
Slowakei	parlamentarisch	Verhältnswahl	6,12	32 (2002)
Slowenien	parlamentarisch	Verhältnis	4,86	23 (2000)
Tschechien	parlamentarisch	Verhältnis	3,67	13 (2002)
Ungarn	parlamentarisch	gemischt	2,20	27 (2002)

Stand Dezember 2003. Regierungssystem: ausschlaggebend ist nicht die direkte Wahl, sondern die effektive Machtposition des Präsidenten. Effektive Zahl der Parteien: Reziproke Summe der quadrierten Anteile aller Parteien an der Gesamtzahl der Mandate, auf Basis der jüngsten Wahlergebnisse. Volatilität: Summe der Zugewinne aller im Parlament vertretenen Parteien in der letzten Parlamentswahl gegenüber der vorletzten Wahl. In Kroatien, Polen, Rumänien, Slowenien, Tschechien: erste Parlamentskammer; in Bosnien-Herzegowina: Gesamtstaatliches Parlament; in Serbien-Montenegro: Serbisches Republikparlament.

Quelle: Ländergutachten sowie Ismayr, Wolfgang, (Hg.) 2002. *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske und Budrich/UTB; eigene Erhebungen und Berechnungen.

Zielsicherheit

Fast alle Regierungen in Ostmittel- und Südosteuropa zeichnen sich insgesamt durch ein relativ hohes Mass an Zielsicherheit aus, was vor allem damit zusammenhängt, dass alle Länder der Region den Beitritt zur Europäischen Union anstreben. Voraussetzung des Beitritts ist, dass ein Land stabile demokratische Institutionen sowie eine funktions- und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft besitzt. Überdies muss ein beitrtrittswilliges Land den gesamten Rechtsbestand der EU übernehmen und dazu seine öffentliche Verwaltung umfassend reformieren. Da das Ziel der EU-Mitgliedschaft dem Wunsch der meisten Bürger entspricht, können die Regierungen ihm hohe Priorität beimessen und ihr Handeln präzise auf die beitrtrittsnotwendigen Reformen ausrichten. Insofern als viele Reformen mit den zur Vollendung der Transformation

notwendigen Maßnahmen übereinstimmen, erfüllt die Beitrittsperspektive für die Reformer eine wichtige „Ankerfunktion“.²²

Die meisten Regierungen räumen mittel- und langfristigen Zielen des Transformationsprozesses Vorrang gegenüber kurzfristigen Zielen ein. Die estnischen, litauischen und slowakischen Regierungen vertraten im Untersuchungszeitraum auch eine konsistente und kohärente Reformpolitik. Sie verfolgten nicht nur eine wohlkoordinierte stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, sondern entwickelten auch überzeugende Konzepte, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern und Strukturveränderungen herbeizuführen. Zu diesen kohärenten Reformstrategien gehörten die Reform der Rentenversicherung, des Gesundheitswesens und der Arbeitsmarktpolitik in Estland, die Steuerreform in der Slowakei und die Stärkung der Verwaltungskapazität in Litauen. In einigen anderen Ländern dagegen ließen sich häufiger Abstimmungsmängel und partielle Reformstrategien beobachten. Im Falle von Kroatien z.B. resultierten diese aus der Heterogenität der Regierungskoalition, die im Januar 2000 die Wahlen gewann. In Serbien-Montenegro waren diese eher auf die Konflikte zwischen dem Präsidenten der Staatengemeinschaft und dem serbischen Ministerpräsidenten zurückzuführen. In allen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern müssen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure noch mit politisch bedingten Unwägbarkeiten rechnen, auch wenn alle Regierungen eine grundsätzliche Erwartungssicherheit gewährleisten können.

Ausnahmen innerhalb dieses positiven Gesamtbildes sind vor allem Albanien und Bosnien-Herzegowina, in geringerem Masse auch Bulgarien, Makedonien und Rumänien, wo die amtierenden Regierungen teils konzeptionslos, teils auf kurzfristige Nutzenmaximierung bedacht agieren. In Bosnien-Herzegowina lag dies daran, dass häufige Wahlen und Regierungswechsel politische Instabilität erzeugten, die durch fehlende Kompromissbereitschaft und ethnopolitische Gegensätze der Parteien verschärft wurde. In Albanien und Makedonien behinderte die parteipolitische Polarisierung die Formulierung und Verfolgung einer konsistenten, strategisch orientierten Reformpolitik. Die rumänische Regierung erweckte im Untersuchungszeitraum den Eindruck, sie setze Reformen primär auf Druck der EU und der internationalen Finanzinstitutionen um, nicht aber im Interesse einer eigenen strategischen Agenda.²³ Die verfügbaren Daten zu den Schwankungen zwischen den Ausgabenbereichen aufeinander folgender Staatshaushalte (Budgetvolatilität) bestätigen dieses Bild.²⁴ Wie aus Tabelle 7 ersichtlich, hatten Estland, Kroatien, Lettland, Slowenien, Tschechien und Ungarn relativ niedrige Volatilitätsraten zwischen 1998 und 2001, d.h. sie betrieben im Zeitverlauf eine besonders konsistente Ausgabenpolitik. Rumänien dagegen hat seine Ausgabenprioritäten in diesem Zeitraum stärker verändert.

Effektive Ressourcennutzung

Vor allem Estland, aber auch Litauen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn zogen besonders großen Nutzen aus den verfügbaren ökonomischen und Humanressourcen. Diese Länder haben im Untersuchungszeitraum große Fortschritte bei der Modernisierung und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung erzielt. Litauen und die Slowakei überprüften die Aufgaben und Funktionen ihrer Ministerialverwaltungen. Albanien, Bosnien-

²² Vgl. zum Begriff des Modernisierungsankers in diesem Kontext: Inotai, András: Wirtschaft., in: Forschungsgruppe Europa/ Bertelsmann Wissenschaftsstiftung (Hrsg.): Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998.

²³ Vgl. das Ländergutachten Rumänien sowie Luchterhandt, Otto: Zu Stand und Inhalten der Kodifikation des Allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa., in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): Verfassung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas. Berlin 2001, S. 39.

²⁴ Zur Bedeutung und Berechnung der Budgetvolatilität vgl. www.bellanet.org/indicators/info.cfm.

Herzegowina und Makedonien dagegen stellen die Länder dar, die ihre Ressourcen am wenigsten effektiv nutzen. In Bosnien-Herzegowina und Makedonien ist dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass die ethnopolitischen Gegensätze hohe fiskalische Kosten verursachen, z.B. zur Umsetzung ethnischer Proportionalität in der Personalpolitik oder zur Aufrechterhaltung relativ kleinräumiger, ineffizienter Verwaltungskörperschaften. Was die Verwaltungsorganisation, die Haushaltsplanung und das Verwaltungspersonal betrifft, arbeiteten die ostmitteleuropäischen Regierungen in der Regel effizienter als die Regierungen in den südosteuropäischen Ländern. Dies beruht vor allem darauf, dass Strukturreformen in der Verwaltungs- und Haushaltsorganisation in Ostmitteleuropa bereits weiter vorangeschritten sind.²⁵

Zu den wichtigsten Reformschritten gehören moderne Gesetze über den öffentlichen Dienst, eine mittelfristige Finanzplanung, die Einführung von ex-ante-Ausgabenkontrollen (Schatzämter) und die Integration von extra-budgetären Fonds in den zentralen Haushalt. Auch in den fortgeschrittenen Transformationsländern ist die Fluktuation des Verwaltungspersonals noch immer hoch, da qualifizierte Angestellte im privaten Sektor wesentlich besser bezahlt werden und da Regierungswechsel gewöhnlich mit weitreichenden personellen Veränderungen in der Verwaltung verbunden sind.²⁶ Personalwechsel bedeuten regelmäßig einen Verlust von Wissens- und Humanressourcen, zudem belegen sie die unzureichende Professionalisierung der Verwaltung in der Region. Neben den meisten südosteuropäischen Ländern verzeichneten Polen und Ungarn im Jahr 2002 hohe Haushaltsdefizite, verbunden mit einer Staatsverschuldung von ca. 50% des BIP.²⁷ Die Regierungen in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Ungarn verursachten in den letzten vier Jahren regelmäßig hohe Haushaltsdefizite, die im Durchschnitt fünf Prozent des BIP überstiegen (vgl. Tabelle 7). Zur Einschätzung der effizienten Nutzung von Haushaltsmitteln sind diese Indikatoren allerdings im Zusammenhang mit der Transparenz der Haushaltsführung zu interpretieren, die aufgrund von Haushaltsstrukturreformen in Polen und Ungarn höher ist als in den südosteuropäischen Ländern. Die solide öffentliche Haushaltsführung ermöglichte es einem Land wie Estland, seine hohe Aussen-schuld von 73% des BIP und seine relativ hohen Leistungsbilanzdefizite in den letzten Jahren besser zu bewältigen.

In fast allen ostmitteleuropäischen Ländern konnten die Regierungen ihre Reformziele weitgehend realisieren, in Polen und den südosteuropäischen Ländern lassen sich demgegenüber größere Mängel bei der Umsetzung von Reformprojekten ausmachen. Nur in Estland und Litauen stellten die Regierungen ein öffentliches Dienstleistungsangebot bereit, das optimal auf die Erfordernisse von Wirtschaft und Gesellschaft abgestimmt war. In Albanien, Bulgarien und Makedonien gewährleisteten die Regierungen dagegen keine ausreichenden öffentlichen Dienstleistungen, was Transformationsfortschritte in diesen Ländern hemmte. Ein krasses Beispiel für dieses Versagen war die Energieversorgungskrise in Albanien. Auch die übrigen Länder haben im Hinblick auf entwicklungsfördernde Staatsfunktionen noch großen Nachholbedarf. Unreformierte Gesundheitssysteme, die öffentliche Mittel nicht optimal nutzen und zugleich keine adäquaten Dienstleistungen bieten, stellen in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung dar. In Polen z.B. war die Regierung gezwungen, die 1999 eingeführten unabhängigen regionalen Krankenkassen wieder dem Gesundheitsministerium zu unterstellen. Auch die Restrukturierung und Privatisierung der polnischen Stahl-, Energie- und Rüstungsindustrie stagnierte. Die gewachsene internationale Aufmerksamkeit für das Korruptionsprob-

²⁵ Brusis, Martin/Dimitrov, Vesselin: Executive Configuration and Fiscal Performance in Post-Communist Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 6/2001, S. 888-910.

²⁶ World Bank: Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe. Washington D.C. 2000.

²⁷ IMF World Economic Outlook. Washington D. C. 2003, S. 38-39.

lem hat alle ostmittel- und südosteuropäischen Länder dazu veranlasst, Massnahmen gegen Korruption einzuleiten. Insgesamt stehen den legislativen und administrativen Fortschritten in Ostmitteleuropa eine stärker verwurzelte Praxis der Korruption sowie weniger wirksame Anti-Korruptionspolitiken in Südosteuropa entgegen.

Zu den bedeutsamen Ressourcen für das Management der Transformation gehören auch kulturelle Erbschaften wie die in historischen Ereignissen symbolisierte Zugehörigkeit zu Europa oder in nationalen Traditionen verwurzelte demokratische und liberale Normen. Mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina, wo die Volksgruppenvertreter kulturelle Erbschaften für Konflikte instrumentalisierten, haben die politischen Eliten verfügbare Erbschaften insgesamt wirksam zur Legitimierung von Reformen genutzt.

Gestaltungsfähigkeit

Die meisten Regierungen in Ostmittel- und Südosteuropa haben sich als relativ gestaltungsfähige Akteure erwiesen, wobei auch für dieses Kriterium insgesamt ein Leistungsgefälle zwischen den ostmitteleuropäischen und den südosteuropäischen Ländern besteht. Flexibilität, Lernfähigkeit und Innovationsbereitschaft lässt sich insbesondere den Regierungen in Estland, Litauen und der Slowakei attestieren, während die führenden politischen Kräfte in Bosnien-Herzegowina diese Fähigkeiten nicht besitzen. Zum Beispiel gelang es der estnischen Regierung, die aus dem Staatsverständnis abgeleitete Ausgrenzungspolitik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung als Nicht-Staatsbürger durch einen umfangreichen Satz von Massnahmen zur Integration dieser Gruppe zu ersetzen. Die litauische Regierung änderte während der russischen Wirtschaftskrise ihre zunächst protektionistische Wirtschaftspolitik innerhalb kurzer Zeit und trug dadurch zu einer raschen Umorientierung der litauischen Märkte nach Westen bei. Die kroatische Regierung verringerte nach der negativen Erfahrung mit Tudjman's Präsidentschaft die Vorrechte des Staatspräsidenten u.a. bei der Regierungsbildung und -ablösung. In Bosnien-Herzegowina dagegen fehlte es den politischen Eliten an Willen und an Anreizen, Kooperationen aufzubauen und einen Politikwechsel zu realisieren.

Etwa die Hälfte der Regierungen verfügte nach Einschätzung der Ländergutachter über hinreichende politische Autorität zur Verwirklichung von Reformen, und die Regierungsautorität wurde in keinem ostmittel- und südosteuropäischen Land grundsätzlich in Frage gestellt. Verglichen mit mehrheitsdemokratischen Systemen nach britischem Vorbild ist die politische Autorität aller Regierungen in der Region relativ begrenzt, sind sie doch gezwungen, Koalitionspartner mit abweichenden Interessen einzubinden und multipolare Interessenlagen im Parlament zu berücksichtigen. Nur in Albanien bestand Anfang 2003 eine Einparteienregierung der Sozialistischen Partei, die zwar über die Mehrheit im Parlament verfügte, aber durch interne Rivalitäten gespalten war.

Interessanterweise wird die Autorität von Regierungen in Ländern mit einer niedrigen effektiven Parteienzahl in den Ländergutachten nicht als höher eingestuft. Auch Vielparteienkoalitionen wie in Serbien-Montenegro, der Slowakei, Slowenien und Estland konnten in entscheidenden Reformphasen gestaltungsfähige Regierungen hervorbringen. Allerdings erwiesen sich koalitionsinterne Gegensätze auch als Schranken für Gestaltungsfähigkeit bzw. als Instabilitätsquelle, wie man insbesondere in Kroatien, Lettland, Serbien-Montenegro und anhand der seit 2003 amtierenden Minderheitsregierung in Polen sehen konnte. Die Gestaltungsfähigkeit der Regierungen ist zudem durch häufige Regierungswechsel begrenzt. Zwar schwächen Regierungswechsel auch die Einflussmöglichkeiten für organisierte Interessen, die eine Fortsetzung der Reformen gefährden können.²⁸ Sie beschränken aber zugleich die Handlungshori-

²⁸ Hellman, Joel S.: *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions*. World Politics 2/1998, S. 203-254.

zonte von Politikern und damit die Chancen für eine Professionalisierung und strategische Orientierung der Regierungsführung. Nur Ungarn und Tschechien hatten seit dem Systemwechsel Regierungskabinette mit relativ langen Amtszeiten (durchschnittlich 25 bzw. 22 Monate, vgl. Tabelle 7). In Polen, der Slowakei und Bulgarien verbesserte sich die Stabilität von Regierungskabinetten seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre, während Länder wie Lettland und Litauen in den letzten Jahren zahlreiche Regierungskrisen und Kabinettsumbildungen erlebten.

Tabelle 7: Gestaltungsfähigkeit der Regierungen

	Regierungszusammensetzung	Regierungsstabilität	Budgetvolatilität	Haushaltsdefizit 1998-2002	Auslandsverschuldung
Albanien	Mehrheit – Einparteienregierung	13	-	-9,38	24,7
Bosnien-Herzegowina	Mehrheit – Koalition	-	-	-7,42	46,8
Bulgarien	Mehrheit – Koalition	16	0,119	-0,10	69,3
Estland	Mehrheit – Koalition	15	0,082	-0,80	72,8
Kroatien	Mehrheit – Koalition	19	0,078	-5,48	63,5
Lettland	Mehrheit – Koalition	11	0,063	-2,48	83,0
Litauen	Mehrheit – Koalition	13	0,106	-4,06	45,0
Makedonien	Mehrheit – Koalition	16	-	-1,72	37,4
Polen	Minderheit – Einparteienregierung	14	0,106	-4,24	40,4
Rumänien	Minderheit – Einparteienregierung	16	0,170	-3,68	34,2
Serbien-Montenegro	Mehrheit – Koalition	16	-	-2,63	77,0
Slowakei	Mehrheit – Koalition	17	0,147	-4,32	53,0
Slowenien	Mehrheit – Koalition	17	0,034	-1,54	38,6
Tschechien	Mehrheit – Koalition	22	0,038	-4,40	31,7
Ungarn	Mehrheit – Koalition	25	0,083	-5,24	68,4

Regierung: Stand April 2003; Regierungsstabilität: durchschnittliche Lebensdauer von Kabinetten in Monaten, für Polen, Slowakei, Tschechien (Tschechoslowakei) seit 1989, Estland seit 1992, Lettland seit 1993, Albanien, Makedonien, Litauen seit 1991, übrige Länder seit 1990. Budgetvolatilität: Median der jährlichen Änderungen in den 14 funktionalen Kategorien der Regierungsausgaben 1998-2001, IMF Government Finance Statistics Yearbook 2002; Daten für Ungarn nur bis 2000. Haushaltsdefizit: Durchschnitt der Jahre 1998-2002, % des BIP, keine Daten zum Haushaltsdefizit verfügbar für Serbien-Montenegro (Jugoslawien) für die Jahre 1998/99. Auslandsverschuldung: % des BIP, Stand 2002.

Quellen: Ländergutachten sowie Ismayr, Wolfgang, (Hg.) 2002. *Die politischen Systeme Osteuropas*. Opladen: Leske und Budrich/UTB; Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel (Hg.) 2001. *Cabinets in Eastern Europe*. Houndmills Basingstoke: Palgrave; International Monetary Fund: *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington 2002; EBRD Transition Report Update 2003,; eigene Erhebungen und Berechnungen.

Größere Probleme bestehen im Hinblick auf die Vermeidung ökonomischer Fehlallokationen. Politisch kluge Reformer, die in der Wahl und Sequenzierung einzelner Reformschritte strategisch agierten, waren vor allem in Estland, Litauen und Slowenien zu finden, aber auch in Serbien-Montenegro. So konnten die serbischen Reformer in der Djindjic-Regierung trotz der ungelösten nationalstaatlichen Probleme und der heterogenen Regierungskoalition strategisch wichtige Gesetze im Bereich der Fiskal- und Sozialpolitik auf den Weg bringen.

Konsensbildung

Abgesehen von den bosnisch-herzegowinischen und makedonischen Akteuren waren alle Regierungen Ostmittel- und Südosteuropas fähig, einen - unterschiedlich breiten und stabilen - Konsens über die Reformen herzustellen. In allen Ländern der Region bestand zwischen den wesentlichen politischen Akteuren eine grundsätzliche Übereinstimmung zu den Kernelementen marktwirtschaftlicher Demokratie. Prinzipielle Gegner von Marktwirtschaft und Demokratie hatten in allen Ländern nur marginale Bedeutung. Im Zusammenhang damit waren anti-demokratische Veto-Akteure nur Randerscheinungen, zumal nachdem Kroatien und Serbien-Montenegro die semi-autoritären Regime von Tudjman und Milosevic im Jahr 2000 überwand und die diese stützenden Gruppen marginalisierten bzw. integrierten. Allen Regierungen gelang es, anti-demokratische Veto-Akteure auszuschalten, einzubinden oder sie zumindest in ihrem Blockadepotential deutlich einzuschränken. Allerdings führten die marktwirtschaftlichen Reformen insbesondere in den südosteuropäischen Ländern zur Entstehung ökonomischer Interessengruppen, die ihre ökonomische Macht auf Monopolpositionen und schattenwirtschaftliche Aktivitäten stützten und sich einer politischen Kontrolle entzogen sowie politische Akteure und Verwaltung auf illegale Weise beeinflussten („*state capture*“).²⁹

Im Management von politischen Konfliktlinien waren die ostmittel- und südosteuropäischen Regierungen etwas weniger erfolgreich. Zwar konnten fast alle Regierungen eine Eskalation strukturbildender *cleavages* verhindern (Ausnahmen: Makedonien und Ungarn bis 2002), aber nur etwa die Hälfte der Regierungen erweiterte auch den übergreifenden Konsens zwischen den politischen Akteuren. So versuchte z.B. der bulgarische Ministerpräsident Saksoburgotski, den in Bulgarien seit langem dominanten Gegensatz zwischen der sozialistischen Partei und der aus der ehemaligen System-Opposition hervorgegangenen Union der Demokratischen Kräfte zu mildern. Die kroatische Regierung erreichte eine Depolarisierung der Konfliktlinien, begünstigt durch den Wandel der von 1990 bis 1999 regierenden Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ) zu einer gemäßigten Mitte-Rechtspartei. In Ungarn dagegen versuchte der bis 2002 amtierende Ministerpräsident Orbán, die Regierungskontrolle auf alle Bereiche der Gesellschaft auszudehnen und die Oppositionsparteien zu marginalisieren. In Albanien verzögerten die Machtkämpfe zwischen einzelnen Elitengruppen den Reformprozess. Insgesamt agierten die Regierungen in den kleinen Staaten tendenziell erfolgreicher im Konfliktlinien-Management als in den großen und damit heterogeneren Staaten Polen und Rumänien. Lettland bildete aufgrund der im Gegensatz zu Estland stärker polarisierten ethnischen Konfliktlinie eine Ausnahme. Die Konsensbildung erschien in den ostmitteleuropäischen Ländern häufig einfacher, während die politische Kultur in Südosteuropa eher durch konfrontative Verhaltensmuster und Nullsummenlogiken geprägt war.

Die Solidaritätsbereitschaft zwischen gesellschaftlichen Akteuren und Bürgern wurde nicht systematisch, sondern höchstens sporadisch von den Regierungen gefördert und entwickelt. Dies steht im Kontext des tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels, in dem marktwirtschaftliche Verhaltensmuster allmählich traditionale und im Staatssozialismus geprägte Gemeinschaftsorientierungen ablösen. Da viele marktwirtschaftliche und sozialstaatliche Institutionen, die die Akkumulation sozialen Kapitals begünstigen, noch nicht einwandfrei oder ausreichend lange funktionieren, ist ihr Einfluss auf die gesellschaftliche Solidaritätsbereitschaft gering.

Ein wichtiger Aspekt der Konsensbildung ist die Aufarbeitung der autoritären Vergangenheit. Je mehr das alte System von Gewalttaten und Unrecht gekennzeichnet war, die nicht einem äußeren Akteur zugerechnet werden können, desto schwieriger erweist sich eine Bewältigung

²⁹ Hellman, Joel S./Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel: *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Washington 2000.

dieser Ereignisse. Die neue politische Elite muss eine Vergangenheitspolitik entwickeln, die rechtsstaatlichen Prinzipien folgt, symbolische Integrationskraft entfaltet, die Opfer entschädigt, im Konsens geschieht und eine innergesellschaftliche Versöhnung erreicht. In den meisten Ländern der Region ist dieser Aufarbeitungs- und Versöhnungsprozess in Gang gekommen, aber noch nicht abgeschlossen. Selbst in einem Transformationsland wie Ungarn, das schon mehrere große öffentliche Vergangenheitsdebatten ebenso wie eine juristische Vergangenheitsbewältigung erlebt hat, entstand 2002 eine neue Kontroverse um die kommunistische Geheimdiensttätigkeit des neuen Ministerpräsidenten. Innerhalb der Gesamtregion hebt sich Bosnien-Herzegowina als negatives Beispiel ab, da hier ein Großteil der politischen Elite historisches Unrecht leugnet und die noch immer lebendigen Unrechtserinnerungen des Bürgerkrieges im Kampf gegen politische Gegner benutzt.

Internationale Zusammenarbeit

In allen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern waren die inländischen politischen Akteure im Prinzip bereit, mit Akteuren des internationalen Systems zu kooperieren. Die Nähe der Region zu und ihre große Bedeutung für Westeuropa haben in Ostmittel- und Südosteuropa ein dichtes Netzwerk von inter- und transnationalen Akteuren der Staaten- und Gesellschaftswelt hervorgebracht, in dem die EU als zentraler Knotenpunkt fungiert. Diesem normbildenden Netzwerk korrespondiert der in allen Ländern hegemoniale Status europäischer kultureller Muster und Wertorientierungen. Beide Rahmenbedingungen begünstigen kooperative Orientierungen und Politiken der inländischen politischen Akteure. Im Unterschied zu diesem überaus positiven Gesamtbild liessen die Regierungen und Politiker in Bosnien-Herzegowina Lernfähigkeit im Hinblick auf die Nutzung internationaler Hilfe vermissen, galten als wenig zuverlässige Partner und waren nur begrenzt bzw. selektiv an der Vertiefung internationaler Kooperation interessiert. Die ethnopolitischen Gegensätze und die fragile Staatlichkeit des Landes erzeugten große Unsicherheiten für die internationalen Organisationen, die aufgrund der gewaltsamen Konflikte besonders exponierte, verantwortungsvolle Rollen in beiden Ländern übernommen haben.

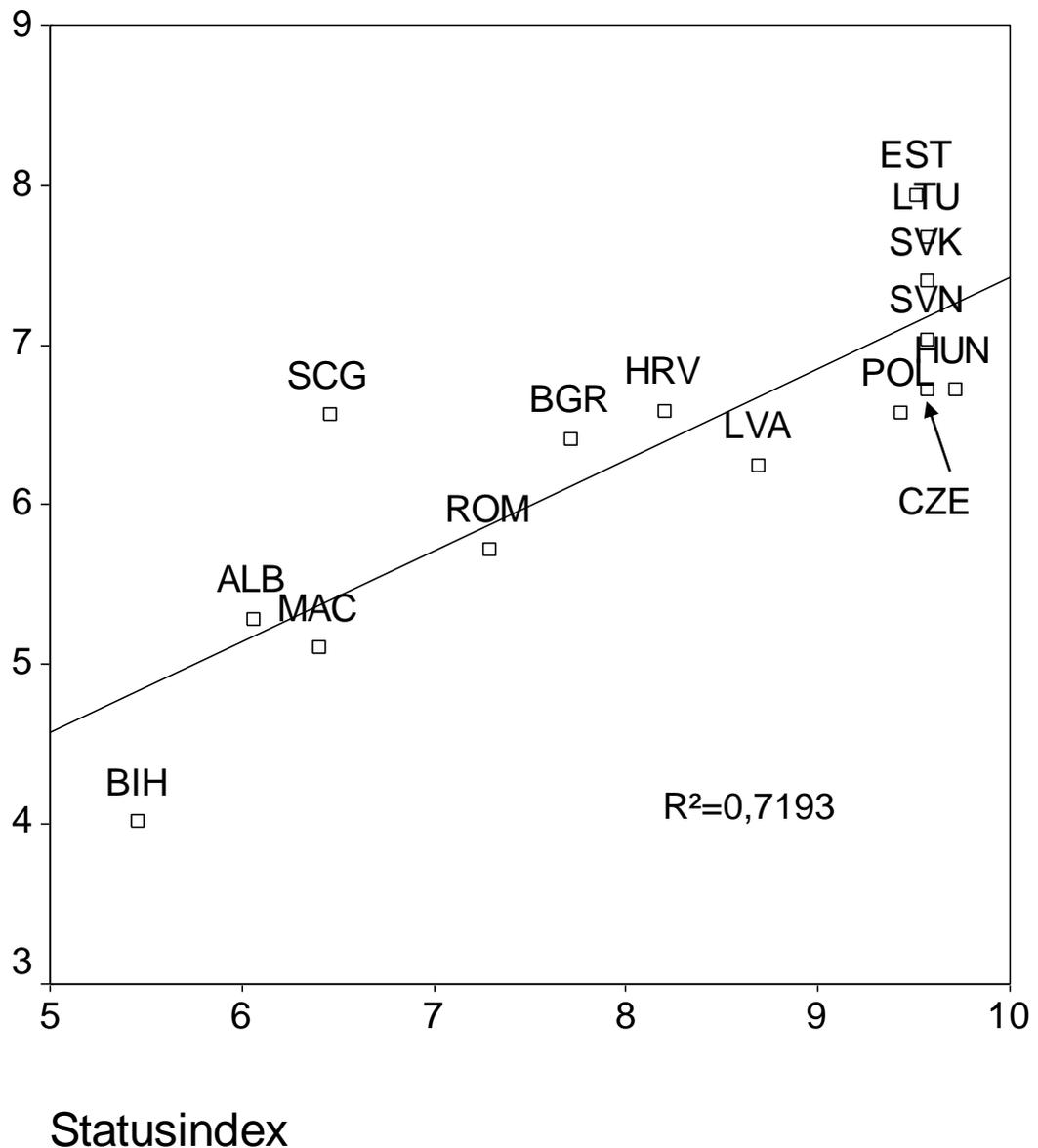
In geringerem Maße finden sich entsprechende Defizite auch in Albanien, Bulgarien, Kroatien, Lettland, Makedonien, Rumänien, Ungarn und Serbien-Montenegro. Vor dem Hintergrund der Kriege um den Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens machten die Regierungen in Kroatien und Serbien-Montenegro große Fortschritte in der Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen, auch wenn noch nicht alle Nachbarschaftsdispute beendet werden konnten. Die Zusammenarbeit beider Länder mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal verlief jedoch nicht reibungslos, weder bei der Ergreifung noch bei der Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher. Im Streit um den Status des Kosovo und die serbisch-montenegrinischen Beziehungen war die Politik Serbiens mit großen Unsicherheiten befrachtet. Makedonien nutzte ausländische Hilfsangebote nicht gezielt für wirtschaftliche Reformen, sondern zur Subventionierung der Klientel der jeweiligen Regierungsparteien. Lettland erleichterte die Einbürgerung der russischsprachigen Bevölkerungsgruppe häufig weniger aufgrund eigener Lernschritte als durch internationalen Druck. Die albanische Regierung vermochte nur begrenzte Erwartungssicherheit gegenüber der internationalen Umwelt zu vermitteln, da die parteipolitische Polarisierung und die wirtschaftlichen Strukturprobleme im Land politische Instabilität erzeugen. Während Bulgariens Politik in Fragen wie der Abschaltung des Atomkraftwerks Kozloduj nicht immer als berechenbar einzustufen war, tendierten viele politische Akteure in Rumänien dazu, ausländische Unterstützungsimpulse als auferlegte Vorgaben zu befolgen, statt sie in eigene, nachhaltige Lernfortschritte umzusetzen. Die ungarische Regierung versäumte es in den Jahren 2000/2001, ihre Nachbarstaaten ausreichend in die Vorbereitung des sogenannten Statusgesetzes zur Unterstützung der in den Nachbarländern lebenden ethnisch ungarischen Minderheiten einzubeziehen.

Fazit

Wie die vorliegende Übersicht zu den Kriterien des *Bertelsmann Transformation Index* zeigt, sind Demokratie und Marktwirtschaft in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern im weltweiten Vergleich relativ weit entwickelt. Die Länder der Region verzeichnen überdurchschnittliche Leistungen im Transformationsmanagement, machten aber seit 1998 (vor allem aufgrund des bereits relativ hohen Ausgangsniveaus) insgesamt eher geringe Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft.

- Die Gutachten belegen, dass die Simultaneität von Nationalstaatsbildung und Transformation in Ostmittel- und Südosteuropa nicht notwendigerweise schlechtere politische und ökonomische Transformationsergebnisse zeitigt: neue Nationalstaaten wie Estland und Slowenien verfügen heute über eine hochentwickelte Demokratie und Marktwirtschaft.
- Die verbalen Einschätzungen aus den Studien und die numerischen Bewertungen zeigen, dass der Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft in hohem Maße korreliert. In Ostmittel- und Südosteuropa haben die Bewertungen für beide Dimensionen einen Korrelations-Koeffizienten von 0,948 (Pearson-Koeffizient, Irrtumswahrscheinlichkeit (Signifikanzniveau = 0,01) < 1%). Hochentwickelte Demokratien im Sinne des BTI lassen sich in den Ländern finden, deren Marktwirtschaft auch besonders weit entwickelt ist. Überdies weisen die im Rahmen des Rankings ebenfalls analysierten Entwicklungspfade der ostmittel- und südosteuropäischen Länder seit 1998 darauf hin, dass Fortschritte bei der Herstellung marktwirtschaftlicher Ordnung häufig mit Fortschritten im Bereich der demokratischen Konsolidierung einhergingen (Pearson: 0,551, Irrtumswahrscheinlichkeit < 5%). Insofern spricht nichts dagegen, marktwirtschaftliche Reformen parallel mit demokratischen Reformen durchzuführen, auch wenn marktwirtschaftliche Reformen keine schnellen sozioökonomischen Entwicklungsfortschritte zur Folge haben müssen (keine signifikante Korrelation). Ordnungspolitische Fortschritte waren in der Region allerdings gewöhnlich auch mit besserer wirtschaftlicher Leistung verbunden (Pearson: 0,553, Irrtumswahrscheinlichkeit < 5%).
- Die Managementleistungen in der Region fallen erwartungsgemäß um so besser aus, je höher Demokratie und Marktwirtschaft entwickelt sind bzw. je niedriger der Schwierigkeitsgrad. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht so stark, dass man davon sprechen könnte, dass der Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft oder der Schwierigkeitsgrad die Qualität des Transformationsmanagements determinieren. Auch in Ländern mit weniger konsolidierter Demokratie und Marktwirtschaft können die politischen Akteure gute Steuerungsleistungen erbringen. Dies wird durch die folgende Graphik belegt, die die Managementleistung in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der marktwirtschaftlichen Demokratie darstellt. Der unterschiedlich hohe Schwierigkeitsgrad wird dabei berücksichtigt. Das folgende Diagramm weist darauf hin, dass die Laar- und Kallas-Regierungen in Estland (EST) sowie die Djindjic-Regierung in Serbien-Montenegro (SCG) im Vergleich zum Entwicklungsstand der marktwirtschaftlichen Demokratie in diesen Staaten besonders gute Managementleistungen erbrachten. Besorgniserregend ist dagegen die Gestaltungsleistung der Akteure in Bosnien-Herzegowina (BIH), die weit schlechter ausfällt als man für das Entwicklungsniveau dieses Landes erwarten kann.

Graphik 1: Managementleistungen in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern



Abkürzungen: ALB: Albanien; BGR: Bulgarien; BIH: Bosnien-Herzegowina; HRV: Kroatien; CZE: Tschechien; EST: Estland; LTU: Litauen; LVA: Lettland; HUN: Ungarn; MAC: Makedonien; POL: Polen; ROM: Rumänien; SCG: Serbien-Montenegro; SVK: Slowakei; SVN: Slowenien.

- Die Gutachten und die BTI-Punktwerte dokumentieren die Bedeutung der gewöhnlich historisch-kulturell begründeten Unterscheidung zwischen den südosteuropäischen und den ostmitteleuropäischen Ländern. Der Entwicklungsstand der Demokratie ist in Ostmitteleuropa um durchschnittlich 1,46 Punkte höher als in Südosteuropa. In den südosteuropäischen Ländern ist die Marktwirtschaft um durchschnittlich 1,37 Punkte weniger entwickelt als in Ostmitteleuropa. Alle ostmitteleuropäischen Länder haben weiter entwickelte Marktwirtschaften und Demokratien als die südosteuropäischen Länder. Wäh-

rend die Managementleistung in den südosteuropäischen Ländern im Durchschnitt mit 6,3 Punkten bewertet wurde, lag die durchschnittliche Bewertung der ostmitteleuropäischen Länder bei 8,6 Punkten (ungewichtet). Von den südosteuropäischen Ländern zeigte nur Kroatien ein Transformationsmanagement, das mit 7,4 Punkten etwas höher als die Managementleistung Lettlands (7,2) war, des am schwächsten eingeschätzten ostmitteleuropäischen Landes. Die insgesamt deutlich schwächere Managementleistung ist jedoch auf dem Hintergrund der wesentlich schwierigeren strukturellen Rahmenbedingungen in Südosteuropa zu sehen. Der durchschnittliche Schwierigkeitsgrad der Transformationen betrug in Ostmitteleuropa 1,8, in Südosteuropa 5,4.

- Das sozioökonomische Entwicklungsgefälle zwischen Ostmittel- und Südosteuropa hat im Untersuchungszeitraum zugenommen. Im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung, die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den sozioökonomischen Entwicklungsstand haben die südosteuropäischen Länder zwischen 1998 und 2002 eine geringere Wegstrecke zurückgelegt als die ostmitteleuropäischen Länder. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, da sie zu einer ökonomischen Abkopplung der Region führen kann. Andererseits haben Kroatien und Serbien in den vergangenen Jahren große Fortschritte bei der Überwindung autoritärer politischer Strukturen gemacht. Die intraregional überdurchschnittlichen Managementleistungen der Racan- und Djindjic-Regierungen bieten Anlass zur Hoffnung, dass südosteuropäische Länder im Transformationsprozess aufholen können, wenn sie ihre gute Managementleistung stabilisieren können.

Welche Faktoren erklären die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie in Ostmittel- und Südosteuropa? Erstens besaßen die relevanten politischen Akteure keine glaubwürdigen Alternativen zur liberalen Demokratie.³⁰ Die alten staatssozialistischen Systeme hatten ihre sozioökonomische Legitimationskraft seit den siebziger Jahren verloren, und ihr politisch-ideologisches Legitimationsgerüst hatte jede Glaubwürdigkeit eingebüßt. Materieller Wohlstand verband sich in Westeuropa mit dem Systemtyp der Demokratie, während die im GUS-Raum entstehenden semi-autoritären Systeme mit der eigenen autoritären Vergangenheit unter sowjetischer Hegemonie identifiziert wurden und somit keine überzeugende Alternative darstellten.

Zweitens hatten die staatssozialistischen Systeme eine relativ egalitäre Sozialstruktur im Hinblick auf Einkommen, Vermögen, Bildung, Erwerbs- und Familienmodelle geschaffen, die es den Ländern der Region ermöglichte, die sozialen Kosten der ökonomischen Transformation (Arbeitslosigkeit und Armut) relativ konfliktfrei zu absorbieren und die Modernisierungsgewinne relativ schnell einer relativ breiten Bevölkerungsgruppe zugänglich zu machen.³¹

Drittens wurde der Systemwechsel vor allem in den ostmitteleuropäischen Ländern von einer vergleichsweise starken, diskursive Öffentlichkeit begünstigenden Zivilgesellschaft getragen, die die Entwicklung verantwortlicher politischer Eliten förderte und in der Folge auch autoritäre Praktiken der neuen Herrschaftsträger der öffentlichen Kritik aussetzte (z.B. Vladimír Mečiar in der Slowakei). Die ostmitteleuropäischen Länder konnten sich dabei auf zivilkulturelle Erbschaften aus der kommunistischen und vorkommunistischen Zeit stützen.³² In einigen südosteuropäischen Ländern war die Zivilgesellschaft dagegen in ethnisch-religiöse Segmente

³⁰ Przeworski, Adam/Group on East-South Systems Transformations: Sustainable Democracy. Cambridge 1995.

³¹ Beyer, Jürgen/Wielgoß, Jan/Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries. Baden-Baden 2001.

³² Mansfeldova, Zdenka/Szabó, Máté: Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß Ost-Mitteuropas: Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei., in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen 2000, S. 89-114.

zersplittert, durch Klientelismus charakterisiert und nicht fähig, die Gesellschaft zu integrieren.³³

Viertens führten die ersten demokratischen Wahlen in den ostmitteleuropäischen und den baltischen Ländern zur Absetzung der alten kommunistischen Führungsgruppen, die sich entweder aus dem politischen Leben zurückzogen oder ihre politischen Machtpositionen in ökonomische Führungspositionen konvertierten oder sich auf eine „sozialdemokratische“ Oppositionsrolle beschränkten. Anders als in Lateinamerika beanspruchten die alten Eliten keine Enklaven, die nicht der demokratischen Kontrolle unterlagen. In den südosteuropäischen Ländern konnten sich die alten Eliten in den ersten demokratischen Wahlen behaupten, was die ökonomische Transformation und die demokratische Konsolidierung um mehrere Jahre verzögerte.³⁴ Aufgrund der geringeren ökonomischen Integration der südosteuropäischen Länder in den Weltmarkt unterliegen die in ökonomische Machtpositionen eingerückten technokratischen und Nomenklatura-Gruppen des alten Systems weniger den Prinzipien von Markt und Wettbewerb (z.B. in Bulgarien oder Serbien-Montenegro).

Fünftens trafen die Runden Tische und verfassungsgebenden Gremien zu Beginn der neunziger Jahre insgesamt die richtigen institutionellen Weichenstellungen, die zur Stabilisierung der Demokratie beitrugen. Sie entschieden sich gegen ein präsidentielles Regierungssystem sowie gegen mehrheitsdemokratische Prinzipien und optierten überwiegend für die parlamentarische Demokratie, basierend auf einem Verhältniswahlrecht mit Sicherungen gegen eine übermäßige Zersplitterung des Parlaments. Polen und Kroatien reduzierten nachträglich die Machtfülle des Präsidenten in ihren parlamentarisch-präsidentiellen Systemen. Semipräsidentielle Systeme bewährten sich in den ostmittel- und südosteuropäischen Ländern nicht, da sie die Konsolidierung eines programmatischen, moderat polarisierten und fragmentierten Parteiensystems behinderten und zusätzliche Möglichkeiten für populistische und ethnonationalistische Mobilisierung boten.³⁵

Sechstens stellte die ethnische Homogenität der Gesellschaft einen Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Demokratisierung dar. Ein Konsens über ethnische Zugehörigkeit und nationale Staatlichkeit erleichterte die Transformation wesentlich, ethnische Heterogenität schuf dagegen Anreize für „Unternehmer“, die ethnische Konfliktlinien aktivierten und ihre eigenen Nationalstaatsprojekte verwirklichten.³⁶ Es ist vor allem diese ethnische Heterogenität, die die verzögerten Demokratisierungsprozesse und Transformationsdefizite in den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens erklärt. Dabei bedeuteten ethnische Differenzen keine zwangsläufige Konflikteskalation im Sinne von zeitlos wirksamen *ancient hatreds*, sondern sie stellten Mobilisierungsressourcen im Kontext der politischen Pluralisierung dar. Ihre Nutzung bzw. ihr Missbrauch hing von den Machtkalkülen der politischen Akteure ebenso ab wie von dem politisch-kulturellen Resonanzboden, den sie vorfanden.

³³ Croissant, Aurel/Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang: Zivilgesellschaft und Transformation: Ein internationaler Vergleich., in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen 2000, S. 9-50.

³⁴ Szelényi, Iván/Szelényi, Szonja: Circulation or Reproduction of Elites during the Post-Communist Transformation in Eastern Europe. *Theory and Society* 24/1995, S. 615-638.; Fish, M. Steven: The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World. *East European Politics and Societies* 1/1998, S. 31-78; Diamandouros, P. Nikiforos/Larrabee, F. Stephen: Democratization in Southeastern Europe: Theoretical Considerations and Evolving Trends., in: Pridham, G. (Hrsg.): *Experimenting with Democracy. Regime Change in the Balkans*. London 1999, S. 24-64.

³⁵ Rüb, Friedbert: *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*. Opladen 2001.

³⁶ Offe, Claus: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/New York 1994.

Siebtens übernahmen die westeuropäischen Länder und die Europäische Union eine wichtige Ankerfunktion für die Demokratisierungsprozesse in den MOE-Ländern. Die Perspektive des EU-Beitritts vermittelte den politischen Eliten und den Bürgern ein allgemeines Leitbild für die Reformen, und der Austausch mit Westeuropa stieß vielfältige Lernprozesse in der Region an, die folgenreicher waren als die beschränkte finanzielle Hilfe des Westens.³⁷

Ostmittel- und Südosteuropa stellt eine Weltregion dar, in der spezifische begünstigende Faktoren eine Bewältigung der komplexen und simultanen Transformationsprozesse ermöglichen, zu denen in anderen Weltregionen nur bedingt funktionale Äquivalente zur Verfügung stehen.³⁸ Eine zentrale Lehre aus den ostmittel- und südosteuropäischen Transformationsprozessen besteht darin, dass die Existenz ethnopolitischer Konflikte über Scheitern bzw. Erfolg der Demokratisierung entscheidet. Wenn solche Staatlichkeitskonflikte aufbrechen, können sie die politische und ökonomische Transformation blockieren und Gesellschaften zerstören. Um eine Politisierung und Polarisierung ethnischer Differenzen zu verhindern bzw. zu kanalisieren, reicht das herkömmliche Instrumentarium internationalen Konfliktmanagements nicht aus; vielmehr sollte ein umfassender Ansatz entwickelt werden, der vom Verfassungsdesign über die internationale Demokratisierungshilfe bis zur Wirtschaftskooperation darauf ausgerichtet und abgestimmt ist, Anreize und Gelegenheitsstrukturen für ethnienübergreifende Integration sowie inter-ethnische Konsensbildung aufzubauen.

Eine weitere wichtige Erfahrung der ostmittel- und südosteuropäischen Entwicklungen liegt in der normativen Orientierungsfunktion guter demokratischer Praxis in den westlichen Ländern, vermittelt über die EU und andere multilaterale Organisations- und Kooperationsformen in Europa. Das Ost- und Westeuropa verbindende Substrat europäischer Identität ermöglichte es zum einen diesen Institutionen und Staaten, ihre Werte, Normen und Institutionen erfolgreich zu exportieren. Dieser Europäisierungsprozess war insgesamt eher durch zwanglose Diffusion und Lernen geprägt als durch Druck, Machtmittel und Sanktionen. Wo die EU die letztgenannten Instrumente anwendete, scheiterte sie gewöhnlich (Beispiel Jugoslawien). Zum anderen konnten die einheimischen Eliten die Überzeugung von der Zugehörigkeit zu Europa als kognitiven und normativen Bezugsrahmen zur Begründung und Legitimierung modernisierender Reformen nutzen. Insofern legen die Transformationsprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa nahe, die normative Orientierungs- und kulturelle Diffusionsfunktion demokratischer Praxis zur Förderung der Demokratisierung in anderen Weltregionen einzusetzen. Wenn dort günstige sozioökonomische Bedingungen vorliegen, dürften „gute Beispiele“ nicht-imperialer Nachbarn am ehesten entsprechende Wirkungen erzielen.

³⁷ Vgl. z.B. Pridham, Geoffrey: EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States - Formality and Reality. *Journal of Common Market Studies* 3/2002, S. 953-973.

³⁸ Wiesenthal, Helmut: Materiale und theoretische Befunde der vergleichenden Transformationsforschung., in: Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Opladen 2001, S. 214-230.