

Ostmittel- und Südosteuropa

Martin Brusis

in: Bertelsmann Stiftung: Bertelsmann Transformation Index 2006, Gütersloh 2005, 107-128

Überblick zu den Transformationsprozessen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumänien, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

Die 15 Staaten Ostmittel- und Südosteuropas konnten in den letzten beiden Jahren ihre demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnungen weiter konsolidieren. Dies kam vor allem dadurch zum Ausdruck, dass die acht ostmitteleuropäischen Staaten aus der Region am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beitraten. Die EU bestätigte damit nicht nur ihre politische, ökonomische und administrative Beitrittsreife, sondern anerkannte auch die Transformationsleistungen, die Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn in den fünfzehn Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes vollbracht hatten.

Auch Bulgarien, Kroatien und Rumänien vertieften ihre Beziehungen mit der EU und erzielten Fortschritte auf dem Weg zu einer konsolidierten rechtsstaatlichen Demokratie sowie einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft. Die übrigen vier südosteuropäischen Staaten – Albanien, Bosnien und Herzegowina, die Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien und Serbien und Montenegro – dagegen blieben in ihrer Entwicklung hinter den erstgenannten Staaten zurück.

Dass die EU-Beitrittsperspektive einen wichtigen Zielpunkt und Anreiz für den politischen und ökonomischen Reformprozess lieferte, unterscheidet Ostmittel- und Südosteuropa von anderen Weltregionen. Allerdings kann die EU-Perspektive allein nicht erklären, warum die Transformationsprozesse in der Region in allen Ländern Systeme hervorbrachten, die trotz aller Mängel heute als marktwirtschaftliche Demokratien gelten können. Im Vergleich mit anderen Weltregionen lassen sich weitere begünstigende Faktoren identifizieren, zu denen eine relativ gute Humankapitalausstattung, eine vergleichsweise egalitäre Sozialstruktur, eine zivilgesellschaftliche Demokratiebewegung, richtige konstitutionelle Weichenstellungen sowie die völlige Delegitimierung staatssozialistischer oder anderer autoritärer Alternativen gehören.

All diese Faktoren waren im ostmitteleuropäischen Teil der Region stärker ausgeprägt als in den südosteuropäischen Ländern. Vor allem aber erleichterte die größere ethnische Homogenität der ostmitteleuropäischen Gesellschaften die Transformation, da hier weniger Gelegenheiten vorhanden waren, über ethnische Zugehörigkeits- und Abgrenzungsmerkmale politische Unterstützung zu mobilisieren. In Jugoslawien dagegen führte eine solche ethnopolitische Mobilisierung zum Zerfall des Staates und zu den Kriegen innerhalb der sowie zwischen den Nachfolgestaaten.

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.

Bei der Interpretation der BTI-Bewertungen ist zu berücksichtigen, dass sich die Punktwerte für Serbien und Montenegro allein auf Serbien beziehen. Dies begründet sich dadurch, dass die 2003 neu gebildete „Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro“ einerseits durch schwache gesamtstaatliche Strukturen gekennzeichnet ist, andererseits die Republik Serbien fast 14mal so viele Einwohner wie Montenegro hat und in vieler Hinsicht als die dominante Republik innerhalb des Staatenbundes anzusehen ist. Um nicht Montenegro oder die gesamtstaatliche Ebene mit in die Bewertung aufnehmen zu müssen, beschränkt sich die Analyse auf Serbien.

Im Falle von Bosnien und Herzegowina beziehen sich die numerischen Werte dagegen vor allem auf die gesamtstaatliche Ebene, während Demokratie, Marktwirtschaft oder Management für die beiden Entitäten (staatsähnlichen Teilgebiete) nicht einzeln beurteilt werden. Die Rolle des Hohen Repräsentanten der Internationalen Staatengemeinschaft wird nicht bewertet und gewissermaßen als Rahmenbedingung für das Transformationsmanagement der bosnischen politischen Eliten interpretiert.

6.1.1. Entwicklungsstand der Demokratie

Elf der 15 Staaten Ostmittel- und Südosteuropas können als funktionierende, vollständig oder nahezu konsolidierte rechtsstaatliche Demokratien eingestuft werden (Entwicklungsstand der Demokratie zwischen 8,2 und 9,6). Bei den übrigen vier Staaten handelt es sich um defekte Demokratien, die im BTI mit Werten zwischen 6,8 und 7,6 bewertet werden: Albanien; Bosnien und Herzegowina (nachfolgend: Bosnien); die Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien (nachfolgend: Makedonien); Serbien & Montenegro (nachfolgend: Serbien).

Diese Staaten unterscheiden sich zwar im Hinblick auf die demokratischen Partizipationsrechte und –formen nicht wesentlich von den ostmitteleuropäischen Staaten. In den übrigen vier Kriterien der Demokratiebewertung weisen sie jedoch Defizite auf, die vor allem mit den unbewältigten Konflikten um die staatliche Zukunft Bosniens, Makedoniens sowie Serbiens zusammenhängen. In allen drei Ländern sowie in Albanien entbrannten aber auch zwischen einzelnen Verfassungsinstitutionen gravierendere Konflikte als in den ostmitteleuropäischen Staaten. Unter den defekten Demokratien wird Bosnien am schlechtesten bewertet, da sein staatlicher Fortbestand noch immer unsicher erscheint und ethnien-übergreifende intermediäre Organisationen fehlen, die als gesellschaftliche Fundamente einer gesamtbosnischen Demokratie fungieren könnten.

Kroatien hat zur Spitzengruppe der weitgehend konsolidierten Demokratien aufgeschlossen; gegenüber dem BTI 2003 wurde es vor allem bei den Kriterien politische Partizipation und Stabilität demokratischer Institutionen höher bewertet. Diese Verbesserung reflektiert unter anderem die erfolgreichen demokratischen Parlaments-

wahlen im November 2003 und die weitgehend ohne konstitutionelle Konflikte funktionierenden demokratischen Institutionen im Land.

Tabelle 1: Entwicklungsstand der Demokratie

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

(i) Staatlichkeit

In den meisten ostmittel- und südosteuropäischen Ländern besteht heute Klarheit über die nationale Staatlichkeit, und staatliche Machtstrukturen sind nicht nur etabliert, sondern auch hinreichend differenziert. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt für Albanien, Bosnien, Serbien sowie Makedonien. In einigen Regionen Albaniens (z.B. Bajram Curri und Lazarat) ist das Gewaltmonopol ebenso wenig vollständig durchgesetzt wie in Makedonien, wo eine bewaffnete Gruppe ethnischer Albaner im November 2004 einen Vorort der Hauptstadt Skopje besetzte.

In Bosnien beruht das staatliche Gewaltmonopol noch immer auf der Präsenz multinationaler Friedenstruppen, die seit November 2004 unter dem Kommando der EU stehen. In den genannten drei Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens bleiben die Zugehörigkeit zum Staatsvolk bzw. die Inklusivität des Nationsverständnisses unter den großen Volksgruppen und ihren politischen Vertretern umstritten. 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 Militär- und Polizeipräsenz in diesen Staaten bedeutet noch immer eine wichtige Garantie gegen eine erneute gewaltsame Eskalation.

In Bosnien werden Flüchtlinge und Vertriebene, falls sie zu einer lokalen Minderheit gehören, an einer Rückkehr in ihre Vorkriegswohnorte gehindert. Estland und Lettland setzten 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. In Serbien kam es zu Gewalttaten gegen Angehörige ethnischer Minderheiten in der Provinz Vojvodina.

(ii) 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 dürfen russischsprachige Nicht-Staatsbürger in Estland und Lettland nicht an den Parlamentswahlen teilnehmen. In Bosnien, Makedonien sowie Serbien wurden bei den jüngsten Wahlen Regelverstöße beobachtet, und in Albanien waren die letzten Wahlen von Manipulationsvorwürfen der unterlegenen Parteien begleitet. Im Prinzip besitzen demokratisch gewählte Herrschaftsträger überall die effektive Regierungsgewalt.

Bosnien stellt hier einen Sonderfall dar, da der Hohe Repräsentant der internationalen Staatengemeinschaft in die Regierungsarbeit eingreifen kann, wenn er eine Verletzung des Dayton-Abkommens feststellt. Seine Vollmachten werden inzwischen von einigen internationalen Akteuren als zu weitgehend sowie als nicht gerichtlich überprüfbar kritisiert. Als Vetomächte im Sinne von Akteuren, die die Ausübung demokratischer Herrschaft einschränken, lassen sich allerdings eher die politischen Führungen der Entitäten einstufen, die die Umsetzung gesamtstaatlicher Reformen immer wieder blockierten.

In Serbien ermordeten im März 2003 Einheiten der Polizei und Staatssicherheit mit Kontakten zum organisierten Verbrechen den demokratisch gewählten Ministerpräsidenten Djindjic. In einigen anderen südosteuropäischen Ländern entstanden im Verlauf der ökonomischen Transformation machtvolle Wirtschaftsakteure mit teilweise zwielichtigem Hintergrund, die großen Einfluss auf die Politik ausüben und Entscheidungen in ihrem Sinne gestalten können.

Vor allem in Südosteuropa gelang es bisher nicht, staatsunabhängige, nur dem öffentlichen Interesse verpflichtete Rundfunkanstalten zu errichten. Der „Rywin-Gate“ Skandal in Polen zeigte, dass manche Regierungen auch private Printmedien in ihrem Interesse zu beeinflussen versuchen. In diesem Fall bot der Filmproduzent Lew Rywin dem Herausgeber der führenden Tageszeitung Gazeta Wyborcza an, gegen eine regierungsfreundlichere Berichterstattung die Gesetzgebung zugunsten der Eigentümer des Blattes zu beeinflussen.

(iii) Rechtstaatlichkeit

Rechtsstaatliche Prinzipien und Mechanismen können in der gesamten Region noch verbessert werden. In den südosteuropäischen Ländern sind die rechtsstaatlichen Entwicklungsdefizite stärker ausgeprägt. Dies betrifft nicht nur die Ahndung des Amtsmissbrauchs von Mandatsträgern, sondern auch die Gewaltentrennung, Kompetenzabgrenzung sowie die Geltendmachung von bürgerlichen Freiheitsrechten.

Konflikte zwischen den Verfassungsorganen und Dispute über die Interpretation der Verfassung beeinträchtigen die Gewaltenteilung in Albanien. In Bosnien, Makedonien und Serbien versuchten politische Akteure, die Arbeit von Gerichten und Verwaltungen informell zu beeinflussen. In der Staatlichen Gemeinschaft Serbien und Montenegro ist die Gewaltenteilung zwischen Republiken und gesamtstaatlicher Ebene noch nicht hinreichend geklärt.

Zwar ist die Unabhängigkeit der Justiz in allen Ländern der Region verfassungsmäßig und institutionell verankert, jedoch weisen vor allem die südosteuropäischen Länder noch immer viele strukturelle Schwächen in der Organisation des Gerichtswesens auf. Zu diesen Problemen gehören Korruption (vor allem in Makedonien und Serbien), die unzureichende finanzielle Autonomie von Gerichten, politische Patronage bei der Ernennung von Richtern, der Missbrauch der richterlichen Immunität in Bulgarien oder die öffentliche Kritik von Gerichtsurteilen durch Politiker in Rumänien.

(iv) Stabilität demokratischer Institutionen

In den ostmitteleuropäischen Ländern sind die demokratischen Institutionen hinreichend akzeptiert und leistungsfähig. Reibungsverluste im Zusammenwirken der Institutionen sind nur selten zu beobachten. So gelang es etwa den politischen Akteuren in Litauen, die Krise um den Staatspräsidenten Paksas durch dessen Amtsenthebung relativ reibungslos zu bewältigen. Paksas war in Verdacht geraten, einen dubiosen Geschäftsmann zu begünstigen, der zuvor seine Wahlkampagne finanziert hatte.

In Südosteuropa dagegen sind die Effizienz und Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen stärker beeinträchtigt, auch wenn in Albanien die traditionell prägenden Verhaltensmuster der Nicht-Anerkennung und Boykottierung von Institutionen in den letzten Jahren deutlich seltener auftraten. In Serbien und Bosnien behindern die Konflikte zwischen Republiken beziehungsweise Entitäten und der gesamtstaatlichen Ebene die Funktionsweise der Demokratie. In fast allen Ländern der Region werden Angehörige der Roma-Minderheit diskriminiert. In Bosnien werden die bürgerlichen Rechte von zurückkehrenden Flüchtlingen noch immer eingeschränkt.

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. Dies gilt letztlich auch für Serbien, wo die Ermordung des Ministerpräsidenten zwar einer Tätergruppe innerhalb der Armee- und Sicherheitsdienste anzulasten, aber nicht als koordinierter Versuch zur Restitution eines autoritären Systems anzusehen ist.

(v) Politische und gesellschaftliche Integration

In keinem ostmittel- oder südosteuropäischen Land findet man ein gesellschaftlich verankertes Parteiensystem im Sinne stabiler, hoher Mitgliederzahlen und stabil konturierter Wählermilieus. Slowenien, Tschechien und Ungarn haben inzwischen Parteiensysteme entwickelt, die durch eine überschaubare Zahl von relativ dauerhaften Parteien geprägt sind. In Rumänien und Serbien führten die Parlamentswahlen in den Jahren 2004 und 2003 zu einer gewissen Konsolidierung der Parteiensysteme. Die meisten ostmittel- und südosteuropäischen Länder weisen tri- oder multipolare Systeme auf (effektive Parteienzahl zwischen 4,3 in Kroatien und 7,9 in Bosnien). Klienten-

telistische Parteien mit schwach ausgeprägten programmatischen Profilen finden sich vor allem in den südosteuropäischen Ländern.

Eine Stabilisierung der Partei-Wählerbindungen lässt sich vor allem in der ethnopolitischen Konfliktdimension beobachten. Parteien, die die Interessen bestimmter ethnischer Gruppen zu repräsentieren suchten, konnten ihre ethnisch definierte Wählerbasis erfolgreich stabilisieren. Beispiele dafür sind die nationalistischen Parteien in Bosnien, die als Anwalt der ethnischen Türken in Bulgarien agierende Bewegung für Rechte und Freiheiten, die ethnisch albanischen Parteien in Makedonien oder die Parteien, die die ethnischen Ungarn in Rumänien bzw. der Slowakei vertreten.

Ein großes Ausmaß an Wählerwanderungen kennzeichnet die Parteiensysteme in Bulgarien, Polen, Serbien, der Slowakei und den Baltischen Ländern (s. Tabelle 6). In Polen und Serbien reflektieren die hohen Volatilitätsraten indes eher die organisatorische Instabilität der Parteien, während die ideologischen und kulturellen Bindungen bestimmter Wählergruppen an bestimmte Partei“lager“ stabiler sind.

Die Zustimmung zu den demokratischen Institutionen ist in allen Ländern der Region relativ hoch, obwohl die in Umfragen sichtbaren Meinungen stark durch die Bewertung der aktuellen Regierung und ihrer Tätigkeit beeinflusst werden. In Bosnien drückt die geringere Zustimmung zudem die Ablehnung des bosnischen Staatswesens vor allem bei ethnischen Kroaten und ethnischen Serben aus. 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 dagegen traditionell schwächer entwickelt.

6.1.2. Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

Das Entwicklungsniveau der Marktwirtschaft in Ostmittel- und Südosteuropa entspricht weitgehend dem Stand der demokratischen 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. Ihre Ökonomien haben nur geringe Defizite im Bereich der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit.

Die zweite Ländergruppe besteht aus Bulgarien, Kroatien, Lettland und Rumänien, deren Markt- und Wettbewerbsordnung noch etwas schwächer verankert ist oder 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, Makedonien und Serbien.

Tabelle 2: Entwicklungsstand der Marktwirtschaft

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

(vi)

(vii) Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Zwischen den einzelnen Ländern Ostmittel- und Südosteuropas bestehen große Unterschiede im Einkommensniveau ebenso wie im Ausmaß sozialer Ungleichheit. Slowenien, Tschechien, Ungarn und die Slowakei stellen die am weitesten entwickelten Länder in der Region dar, sowohl im Hinblick auf das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen, als auch im Hinblick auf die Einkommensdisparitäten, die in den ersten drei genannten Ländern relativ gering ausfallen.

Soziale Ausgrenzungen, Armut sowie Mängel im Gesundheits- und Bildungswesen sind vor allem in den ärmeren südosteuropäischen Ländern stark ausgeprägt sowie strukturell verfestigt. Diese Länder waren teilweise bereits in der staatssozialistischen Zeit durch große strukturelle Armut charakterisiert, die sich nun vertieft hat, teilweise verarmten sie infolge der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Während Tschechien, Slowenien und Ungarn ihre relativ hohen Einkommensniveaus mit gering ausgeprägten Einkommensdisparitäten verbinden, sind die Gini-Koeffizienten und Quintilenratios der übrigen Länder relativ hoch.

Tabelle 3: Daten zur sozioökonomischen Entwicklung

	Pro-Kopf-BNE	HDI	Gini-Koeffizient	Quintilenratio	Bildungsausgaben
Albanien	4700	0,781	28,2	4,1	-
Bosnien & Herzegowina	6320	0,781	26,2	3,8	-
Bulgarien	7610	0,796	31,9	5,8	-
Estland	12480	0,853	35	6,1	7,4
Kroatien	10710	0,830	29,0	4,8	4,2
Lettland	10130	0,823	30	4,7	5,9
Litauen	11090	0,842	34	5,5	-
Makedonien	6720	0,793	28,2	4,4	4,1
Polen	11450	0,850	31	4,8	5,4
Rumänien	7140	0,778	30,3	4,7	3,5
Serbien & Montenegro	6500	-	29,7	-	3,7
Slowakei	13420	0,842	31	5,4	4,1
Slowenien	19240	0,895	22	3,1	6,1
Tschechien	15650	0,868	25	3,4	4,4
Ungarn	13780	0,848	24	3,0	5,1

Quellen: Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen: Werte in US-\$ von 2003, Kaufkraftparitäten (Serbien & Montenegro: eigene Schätzung auf Basis des Pro-Kopf-BNE zum Wechselkurs), Weltbank; HDI: Werte von 2002, UNDP. Gini-

Koeffizient/Quintilenratio: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn: EU-Kommission (Eurostat, 2002); Serbien & Montenegro: Center for Liberal-Democratic Strategies; übrige Länder: Weltbank (Surveys aus den Jahren 1998-2002). Die Quintilenratio beschreibt das Verhältnis zwischen den durchschnittlichen Einkommen des reichsten und ärmsten Fünftels der Bevölkerung. Bildungsausgaben: % des BIP, 1999-2001, UNDP; Serbien: Finanzministerium; Slowenien: BTI-Gutachten.

(viii) Markt- und Wettbewerbsordnung

Klare Spielregeln für einen stabilen marktwirtschaftlichen Wettbewerb existieren in den ostmitteleuropäischen Ländern, Bulgarien, Kroatien und Rumänien. Die südosteuropäischen Länder verbesserten seit 2003 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft. So beschlossen Serbien und Makedonien neue Gesetze über Wirtschaftsgesellschaften, und Serbien führte ein neues Konkursgesetz, ein Handelsregister und eine Mehrwertsteuer ein. Schattenwirtschaftliche Tätigkeiten und individuelle Regelverstöße haben aber auch in einigen dieser Länder noch ein bedeutendes Ausmaß.

Während die neuen EU-Mitgliedstaaten im Zuge des EU-Beitritts eine effektive Wettbewerbspolitik entwickelten, bargen der rechtliche Rahmen und die Umsetzung der Wettbewerbspolitik in den südosteuropäischen Ländern größere Mängel. Bosnien errichtete 2004 einen Wettbewerbsrat und stärkte die Kompetenzen der Wettbewerbsaufsicht. Alle südosteuropäischen Staaten vereinbarten untereinander Freihandelsabkommen, von denen jedoch einige Anfang 2005 noch nicht angewandt wurden. Im Handel zwischen den bosnischen Entitäten bzw. zwischen Serbien und Montenegro bestanden nach wie vor noch Zollschränken.

(ix) Währungs- und Preisstabilität

Alle ostmittel- und südosteuropäischen Länder haben institutionelle Vorkehrungen für eine nachhaltige Inflationskontrolle und eine angemessene Wechselkurspolitik. Die neuen EU-Mitgliedstaaten müssen in ihrer makroökonomischen Politik zudem den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU beachten. Estland, Litauen und Slowenien traten im Juni 2004 dem Europäischen Wechselkursmechanismus II bei, der zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Euroraum dient. Unter den südosteuropäischen Ländern haben Bulgarien und Bosnien ihre Landeswährungen fest an den Euro gekoppelt, und Montenegro nutzt bereits den Euro als offizielles Zahlungsmittel.

Nur Rumänien und Serbien hatten 2003/04 zweistellige Inflationsraten. Die meisten Länder der Region konnten in den letzten drei Jahren ihre fiskalischen Defizite reduzieren. Abgesehen von Slowenien hatten alle Länder der Region 2003 ein Leistungsbilanzdefizit, das im Falle von Bosnien und Estland über 10 Prozent des BIP betrug. Diese Defizite entstanden durch eine verstärkte Importnachfrage und wachsende Zuflüsse von ausländischen Investitionen. Im Prinzip verfügen alle Länder über eine unabhängige Zentralbank, die ihre Geldmengen- und Zinspolitik selbst bestimmt.

Das Verhältnis zwischen Regierung und Zentralbank ist in vielen Ländern durch Konflikte geprägt. So versuchte die polnische Regierung 2003 und 2004, einen Teil der Währungsreserven der Zentralbank zur Verringerung des Haushaltsdefizits einzusetzen. In Ungarn legte der Staatspräsident 2004 sein Veto gegen eine Gesetzesänderung ein, mit der die Regierung den Geldpolitischen Rat reorganisieren und nach seiner Einschätzung die Zentralbank politisch beeinflussen wollte.

(x) 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. Die neuen EU-Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet, den Erwerb von Eigentum durch alle EU-Bürger als Teil des freien Kapitalverkehrs zu garantieren, konnten in den Beitrittsverhandlungen allerdings Übergangsfristen für den Erwerb von Grundeigentum vereinbaren.

Die ostmitteleuropäischen Länder haben inzwischen auch die Privatisierung von ehemaligen staatseigenen Großunternehmen weitgehend abgeschlossen. In den südosteuropäischen Ländern wurden in den letzten beiden Jahren zahlreiche Großunternehmen veräußert, der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt liegt jedoch noch unter dem entsprechenden Anteil in den ostmitteleuropäischen Ländern.

(xi) 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. Entgegen der subjektiven Wahrnehmung gesteigerter sozialer Ungleichheit zeitigten die wirtschaftlichen Umwälzungen zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern keine krassen sozialen Gegensätze (vgl. die Gini-Koeffizienten und Quintilenratios in Tabelle 3).

Verglichen mit anderen Weltregionen besitzen Frauen in Ostmittel- und Südosteuropa relativ gute Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt. Die Tradition weitverbreiteter Frauenerwerbstätigkeit in der staatssozialistischen Zeit hat hier Rollenerwartungen und öffentliche Betreuungsinfrastrukturen geschaffen. Lohnunterschiede bestehen indes, unter anderem dadurch begründet, dass viele Frauen im öffentlichen Sektor tätig sind. Hohe Arbeitslosenquoten und knappe staatliche Finanzmittel führten jedoch in den letzten Jahren zu einer Verringerung der Frauenerwerbstätigkeit. Ethnisch begründete Diskriminierungen sind in allen ethnisch heterogenen Ländern verbreitet und betreffen insbesondere die Roma-Bevölkerung.

(xii) Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Die ostmittel- und südosteuropäischen Länder verzeichneten 2003 und 2004 zunehmende Wachstumsraten, die durch die positive weltwirtschaftliche Entwicklung, umfangreiche ausländische Direktinvestitionen und die stabilen makroökonomischen Bedingungen in der Region bewirkt bzw. begünstigt wurden. Die höchsten Wachstumsraten erreichten die Baltischen Staaten, aber auch die südosteuropäischen Staaten zeichneten sich durch ein anhaltend hohes Wachstum aus. In den südosteuropäischen Ländern sowie in Polen und der Slowakei sind diese Wachstumsraten mit hohen Arbeitslosenquoten verbunden, die den ökonomischen Strukturwandel dokumentieren, aber auch wachsende regionale und gruppenspezifische Arbeitslosigkeitsrisiken anzeigen.

Tabelle 4: Makroökonomische Eckdaten

	BIP-Wachstum	Leistungsbilanz	Arbeitslosigkeit	Inflationsrate	Haushaltsbilanz
Albanien	5,9	-7,0	15,0	2,9	-5,3
Bosnien & Herzegowina	5,0	-19,1	42,0		-0,9
Bulgarien	5,5	-7,4	12,7	6,1	1,7
Estland	5,8	-14,0	10,0	3,0	1,8
Kroatien	3,7	-5,6	14,3	2,1	-4,9
Lettland	8,5	-9,6	10,6	6,3	-0,8
Litauen	6,7	-6,7	12,4	1,2	-2,5
Makedonien	2,0	-6,8	na	2,8	0,1
Polen	5,3	-1,5	19,2	3,5	-4,8
Rumänien	8,3	-7,5	7,2	12,0	-1,2
Serbien & Montenegro	7,2	-10,5	na	12,0	-2,0
Slowakei	5,5	-3,0	17,4	7,5	-3,3
Slowenien	4,6	0,2	6,7	3,6	-1,9
Tschechien	4,0	-5,2	7,8	2,8	-3,0
Ungarn	4	-8,6	5,9	6,8	-5,4

Quellen: EBRD Transition Report Update 2005, Schätzungen für 2004. BIP-Wachstum: reales Wachstum des BIP in %; Leistungsbilanz in % des BIP; Arbeitslosenquote auf Basis der registrierten Arbeitslosigkeit, Jahresende 2003; Inflationsrate: Veränderung des Verbraucherpreisindex in %; Haushaltsbilanz: general government balance in % des BIP.

(xiii) Nachhaltigkeit

Die neuen EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die umweltpolitischen Standards der EU zu erfüllen und erhalten seit ihrem Beitritt auch umfangreichere Finanzhilfen, um die notwendigen Investitionen zu realisieren. Dennoch ordnen die meisten ostmittel- und südosteuropäischen Länder Umweltschutzaspekte gewöhnlich wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen unter.

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“ hoch-

qualifizierter Wissenschaftler. Die ostmitteleuropäischen Staaten haben in den letzten Jahren begonnen, ihrer Bildungssysteme sowie ihre Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen zu modernisieren. Innerhalb der Region verwendet Estland den größten Anteil seines BIP für Bildungszwecke und nimmt eine Vorreiterrolle bei der Verbreitung neuer Technologien (Internet, Biotechnologie) ein.

6.1.3. Transformationsmanagement

Die ostmitteleuropäischen sowie einige südosteuropäische Staaten demonstrierten im Zeitraum von 2003 bis 2005 insgesamt ein erfolgreiches Transformationsmanagement und belegen deshalb fünf der ersten zehn bzw. zehn der ersten 25 Plätze im BTI-Management-Index. Wenn man die Bewertungen des Transformationsmanagements im BTI vergleicht, lassen sich in Ostmittel- und Südosteuropa vier Gruppen von Ländern ausmachen (vgl. Tabelle 5). Die Spitzengruppe besteht aus Ländern, die in allen vier Managementkriterien – Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung und internationale Kooperation – gute bis sehr gute Leistungen zeigten: Estland, Litauen, Slowakei, Slowenien und Tschechien. Verglichen mit der Managementbewertung im BTI 2003 fielen Estland und Litauen allerdings um 0,5 Punkte und mehr zurück, da hier die Steuerungsleistungen der Parts-Regierung in Estland sowie die Paksas-Affäre in Litauen negativ zu Buche schlugen.

An zweiter Stelle folgen sechs Staaten, deren politische Akteure bei allen Kriterien etwas schwächer abschnitten: Kroatien, Lettland, Ungarn, Bulgarien, Polen, Rumänien. Lettland und Rumänien konnten ihre Leistung gegenüber dem BTI 2003 verbessern, vor allem da die Gestaltungsfähigkeit der Regierungen Repse (Lettland) und Nastase (Rumänien) höher bewertet wurde als im Zeitraum von 1998 bis 2003.

Die dritte Gruppe umfasst Makedonien, Albanien und Serbien – Staaten, deren Gestaltungsfähigkeit, Ressourcennutzung und Konsensbildung deutlich schwächer waren als die Leistungen der zweiten Gruppe. Während der BTI 2003 der Djindjic-Regierung in Serbien noch eine relativ gute Managementleistung bescheinigte, bewertet der BTI 2006 insbesondere die Kostunica-Regierung wesentlich schlechter. Serbien stürzt dadurch im Management-Ranking um 35 Plätze ab, was aber auch darauf beruht, dass die Qualität des Transformationsmanagements weltweit anstieg und viele Länder ihre „performance“ verbessern konnten.

Bosniens politischen Eliten ist nach wie vor die schwächste Managementleistung der Region zu attestieren, auch wenn das BTI-Gutachten gewisse Verbesserungen registriert. Zweifellos erfolgte der Transformationsprozess in Bosnien unter wesentlich schwierigeren Rahmenbedingungen als in den anderen Ländern der Region.

Die unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern werden im BTI-Management-Index durch den Schwierigkeitsgrad berücksichtigt. 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 Transformationsbe-

dingungen wird die politische Gestaltungsleistung in Litauen höher als in Tschechien, in Kroatien und Lettland höher als in Ungarn sowie in Bulgarien höher als in Polen eingestuft, obwohl die in diesen Staaten beobachtbare „reine“ Managementleistung schwächer ausfiel.

Tabelle 5: Qualität des Transformationsmanagements

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

▲/▼: Veränderung um +/- 0,5 Punkte und mehr gegenüber dem BTI 2003.

(xiv) Gestaltungsfähigkeit

Die besten elf der 15 ostmittel- und südosteuropäischen Staaten lassen eine hohe Gestaltungsfähigkeit erkennen, obwohl ihre politischen Systeme dies nicht begünstigen. Die in der Region vorherrschenden Verhältniswahlssysteme haben eine Vielzahl von Parteien und komplizierte Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten entstehen lassen, die Parteienkoalitionen oder Minderheitsregierungen als ausschließliches Regierungsmodell hervorbrachten. Solche Regierungen sind geprägt durch den Zwang zu Kompromissen zwischen den Koalitionspartnern, starke Anreize zum Bündnis mit der Opposition und die Verlagerung politischer Macht aus dem Regierungszentrum in die Parteizentralen oder ins Parlament.

Abgesehen von Bulgarien überlebte in keinem Land der Region ein Regierungskabinet – verstanden als Team aus einem Ministerpräsidenten und einer bestimmten Koalition von Parteien – den gesamten BTI-Untersuchungszeitraum vom Januar 2003 bis zum Januar 2005. In einem Drittel der Länder amtierten sogar drei verschiedene Kabinette während dieser Zeit (s. Tabelle 7). Nur Tschechien und Ungarn haben seit dem Systemwechsel eine Praxis stabiler Regierungen etablieren können, hier betrug die durchschnittliche Kabinettsdauer mehr als 20 Monate. Zwar schwächen häufige Regierungswechsel auch die Einflussmöglichkeiten für organisierte Interessen, die eine Fortsetzung der Reformen gefährden können. Sie beschränken aber zugleich die Handlungshorizonte von Politikern und damit die Chancen für eine Professionalisierung und strategische Orientierung der Regierungsführung.

Die meisten Regierungen wurden von drei und mehr Parteien gebildet, im extremen Fall der serbischen DOS-Koalition sogar von 18 Parteien. Einparteienregierungen wie in Polen und Rumänien stützten sich auf weitere Parteien, um eine parlamentarische Mehrheit sicherzustellen.

Nur die Regierungen in Makedonien, Estland (seit den Wahlen vom April 2003) und Litauen verfügten über deutliche Mehrheiten im Parlament. Alle anderen Regierungen mussten sich auf eine knappe Parlamentsmehrheit verlassen (z.B. Ungarn, Tschechien, Slowenien), starteten bereits als Minderheitsregierung (z.B. Serbien,

Kroatien) oder erfuhren eine Erosion ihrer parlamentarischen Machtbasis im Lauf ihrer Amtszeit (z.B. Albanien, Bulgarien, Polen, Slowakei). Zum Teil mussten diese Minderheitsregierungen sogar mit wechselnden Mehrheitsbeschaffern im Parlament Kompromisse aushandeln. Um die Interessen der vielen Koalitionspartner zu berücksichtigen, entstanden relativ umfangreiche Kabinette und eine relativ große Zahl von Ministerien. All diese Faktoren begrenzten die Fähigkeit der Exekutiven zur strategischen Prioritätensetzung, effektiven Politikimplementation und Politikinnovation.

Dennoch erwiesen sich viele Regierungen im Hinblick auf diese Kriterien als relativ gestaltungsfähig. So entwickelte die Dzurinda-Regierung in der Slowakei eine Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit als Beitrag zum Lissabon-Prozess in der EU. Sie realisierte weitreichende Reformen im Steuer-, Renten-, Bildungs- und Gesundheitssystem sowie in der Verwaltungsorganisation. In Rumänien machten die Nastase- und Tariceanu-Regierung Fortschritte bei der Verbesserung der Steuergesetzgebung, in der Verwaltungsdezentralisierung und bei der Reform des Bankensystems.

Die vergleichsweise hohe Gestaltungsfähigkeit in der Region lässt sich zum einen mit dem Einfluss der Europäischen Union erklären. Da alle Länder der Region den Beitritt zur Europäischen Union anstreben und 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 beitriffsnotwendigen Reformen ausrichten. Die Beitrittsperspektive erfüllt für die Reformer eine wichtige Orientierungsfunktion, und viele beitriffsnotwendige Reformen stimmen mit den Maßnahmen überein, die zur Vollendung der Transformation erforderlich sind.

Zum anderen sind sowohl der vom BTI gemessene strukturelle Schwierigkeitsgrad als auch die strukturellen Schranken exekutiver Macht relativ niedrig. Ein durchschnittlicher Schwierigkeitsgrad von 2,1 für die elf erfolgreichsten Staaten der Region zeigt an, dass diese Staaten sich durch ein relativ hohes Wohlstands- und Bildungsniveau, große Staatskapazität, ein geringes innergesellschaftliches Konfliktniveau und moderate bis starke zivilgesellschaftliche Traditionen auszeichnen. Exekutiven in diesen Staaten sind nur in geringem Maße durch institutionelle Vetopunkte wie starke Staatspräsidenten, starke Regionen, zweite Kammern, Verfassungsgerichte oder Referenden eingeschränkt.

In Albanien, Bosnien, Makedonien und Serbien wird die Gestaltungsfähigkeit der Regierungen vom BTI jedoch als geringer eingestuft. Die albanischen Parteien widmeten sich mehr der Auseinandersetzung mit ihren politischen Gegnern als der Vorbereitung und Umsetzung von Reformen. In Bosnien wurden Reformen weiterhin primär vom Hohen Repräsentanten initiiert, während die politischen Vertreter der Volksgruppen diese häufig blockierten. So traten die bosnisch-serbischen Mitglieder der gesamtstaatlichen Regierung und die Regierung der bosnisch-serbisch dominierten Entität zurück, um gegen die Polizeireform zu protestieren.

Tabelle 6: Strukturmerkmale der politischen Systeme

	Regierungssystem	Wahlsystem	effektive Zahl der Parteien	Volatilität (letzte Wahlen)
Albanien	parlamentarisch	gemischt	2,6	19,0 (06/01)
Bosnien	parlamentarisch	Verhältniswahl	7,9	14,0 (10/02)
Bulgarien	parlamentarisch	Verhältniswahl	2,9	42,7 (06/01)
Estland	parlamentarisch	Verhältniswahl	4,7	41,3 (03/03)
Kroatien	parlamentarisch	Verhältniswahl	4,3	29,5 (11/03)
Lettland	parlamentarisch	Verhältniswahl	5,0	47,8 (10/02)
Litauen	parlamentarisch	gemischt	5,5	81,3 (10/04)
Makedonien	parlamentarisch	Verhältniswahl	2,9	39,5 (09/02)
Polen	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältniswahl	3,7	55,8 (09/01)
Rumänien	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältniswahl	3,8	25,2 (11/04)
Serbien	parlamentarisch-präsidentiell	Verhältniswahl	4,8	64,7 (12/03)
Slowakei	parlamentarisch	Verhältniswahl	6,2	31,8 (09/02)
Slowenien	parlamentarisch	Verhältnis	4,9	15,5 (10/04)
Tschechien	parlamentarisch	Verhältnis	3,7	12,8 (06/02)
Ungarn	parlamentarisch	gemischt	2,2	26,8 (04/02)

Quelle: Ländergutachten sowie Ismayr, Wolfgang, (Hg.) 2002. Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen: Leske und Budrich/UTB; eigene Erhebungen und Berechnungen. Stand Januar 2005. 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.

Tabelle 7: Gestaltungsfähigkeit der Regierungen

	Zahl der Regierungsparteien	Parlamentsbasis der Regierung (%)	Regierungsstabilität	Zahl der Ministern/Minister	Exekutivschranken
Albanien	07/02-07/04: 5 07/04-01/05: 5	59	12	17/17	2
Bulgarien	07/01-01/05: 2	59	19	19/20	2
Estland	01/02-04/03: 2 04/03-01/05: 3	40 60	15	11/12	2
Kroatien	01/00-11/03: 4 12/03-01/05: 5	54 47	20	15/15	2
Lettland	10/02-02/04: 4 03/04-10/04: 3 12/04-01/05: 4	55	11	15/17	2
Litauen	12/01-10/04: 4 11/04-01/05: 4	61	13	13/13	2
Makedonien	10/02-04/04: 3 06/04-11/04: 3 12/04-01/05: 3	63	14	17/18	2
Polen	10/01-02/03: 2 02/03-05/04: 1 05/04-01/05: 1	66	14	15/15	4
Rumänien	12/00-12/04: 1 12/04-01/05: 4	37 46	16	15/24	2
Serbien	08/01-03/03: 18 03/03-11/03: 18 04/04-01/05: 4	44	13	17/19	5
Slowakei	10/02-01/04: 3 01/04-01/05: 3	52	18	14/16	3
Slowenien	12/02-05/04: 4 05/04-09/04: 3 12/04-01/05: 4	54	14	15/15	4
Tschechien	07/02-06/04: 3 07/04-01/05: 3	51	22	15/17	4
Ungarn	05/02-08/04: 2 09/04-01/05: 2	51	25	17/17	3

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis der 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. Stand Anfang 2005; Angaben für Serbien & Montenegro beziehen sich auf Serbien. Parlamentsbasis der Regierung: Anteil der von den Regierungsparteien kontrollierten Parlamentssitze unmittelbar nach den Wahlen; 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; Exekutivschranken: Bewertungen der BTI-Länderexperten zu den Beschränkungen der Regierungsmacht durch föderalen Staatsaufbau, starke regionale/lokale Selbstverwaltung, zweite Parlamentskammer, schwierige Verfassungsänderung, häufige Referenden und gerichtliche Kontrolle.

Vor allem Slowenien, aber auch die Slowakei und Estland nutzten die verfügbaren ökonomischen und Humanressourcen besonders effizient. Diese Länder haben im Untersuchungszeitraum weitere Fortschritte bei der Modernisierung und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung erzielt. Die slowakische Regierung überprüfte im Jahr 2004 die Effizienz ihres Finanzministeriums, was zum Abbau von 30 Prozent der Stellen führte. Auch wenn solche Überprüfungen nicht konsequent für alle Ministerien durchgeführt wurden, hat diese Reform jedoch Vorbildcharakter für die gesamte Region. Wie der relativ niedrige Durchschnittswert von 6,7 für das BTI-Kriterium Ressourcennutzung zeigt, ist die Ressourcennutzung in den meisten Ländern der Region noch verbesserungsbedürftig.

Albanien, Bosnien, Serbien und Makedonien stellen die Länder dar, deren Ressourcennutzung als besonders ineffizient eingestuft wurde. In Bosnien 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. So beträgt das Verhältnis von Beamten zu Einwohnern in der Stadt Mostar eins zu 189.

Makedoniens Standby-Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds vom April 2003 sah vor, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst um vier Prozent jährlich zu reduzieren. Die im Ohrid-Abkommen von 2001 vereinbarte proportionale Beschäftigung von ethnischen Albanern in der Staatsverwaltung erfordert jedoch Neueinstellungen.

Was die Verwaltungsorganisation, die Haushaltsplanung und das Verwaltungspersonal betrifft, arbeiteten die ostmitteleuropäischen Regierungen in der Regel effizienter als die Regierungen in den südosteuropäischen Ländern. Regierungen in Albanien, Kroatien, Polen und Ungarn verursachten im Jahr 2004 hohe Haushaltsdefizite, die in Kroatien und Ungarn mit einer Besorgnis erregenden Staatsverschuldung von 82 bzw. 75 Prozent des Bruttoinlandsproduktes einhergingen. 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 Albanien. Die solide öffentliche Haushaltsführung ermöglichte es Estland dagegen, seine Aussenschuld von 64 Prozent des BIP und seine relativ hohen Leistungsbilanzdefizite in den letzten Jahren besser zu bewältigen.

Die gewachsene internationale Aufmerksamkeit für das Korruptionsproblem hat alle ostmittel- und südosteuropäischen Länder dazu veranlasst, ihre Aktivitäten zur Prävention und Verfolgung von Korruption zu verstärken. Im Zeitraum von 2003 bis 2005 gerieten einige führende Persönlichkeiten unter Korruptionsverdacht bzw. mussten sich aufgrund von Korruption verantworten, so z.B. der ethnisch kroatische Vertreter in der bosnischen Staatspräsidentschaft, der bosnische Verfassungsgerichtspräsident oder der kroatische Außenminister.

Im April 2003 bot der populäre bulgarische Polizeichef Borisov seinen Rücktritt an, nachdem er in einem Untersuchungsbericht die Verbindungen zwischen Politikern,

Richtern und organisiertem Verbrechen dokumentiert hatte und dafür von 266 Richtern angegriffen wurde. Der Bericht warf ein Schlaglicht auf die tief verwurzelte Korruption im Justizwesen, die nicht nur in Bulgarien, sondern auch in anderen süd-osteuropäischen Ländern den Rechtsstaat beeinträchtigt.

(xvi) Konsensbildung

In allen Staaten der Region stimmten die wichtigsten politischen Akteure darin überein, Marktwirtschaft und Demokratie als langfristige strategische Ziele zu verfolgen. Allerdings erschien dieser Konsens in Bosnien und Serbien besonders anfällig gegenüber ethnopolitischen und populistischen Protestbewegungen. Prinzipielle Gegner von Marktwirtschaft und Demokratie hatten in allen Ländern nur marginale Bedeutung, aber extremistische und populistische Oppositionsparteien gewannen an Einfluss und konnten sich in vielen Staaten in den Parlamenten etablieren. Als Beispiele sind neben der Serbischen Radikalen Partei die „Samoobrona“ in Polen, „Ataka“ in Bulgarien oder die Großrumänienpartei von Vadim Tudor in Rumänien zu nennen.

Allen Regierungen gelang es, anti-demokratische Veto-Akteure auszuschalten, einzubinden oder sie zumindest in ihrem Blockadepotential deutlich einzuschränken. Die marktwirtschaftlichen Reformen führten jedoch insbesondere in den südosteuropäischen Ländern zur Entstehung ökonomischer Interessengruppen, die ihre ökonomische Macht auf Monopolpositionen und schattenwirtschaftliche Aktivitäten stützten, sich einer demokratischen Kontrolle entzogen und politische Amtsträger und Verwaltung auf illegale Weise beeinflussten („state capture“).

Im Management von politischen Konfliktlinien waren die ostmittel- und südosteuropäischen Eliten etwas weniger erfolgreich. Zwar konnten fast alle führenden politischen Akteure eine Eskalation strukturbildender „cleavages“ verhindern (Ausnahmen: Albanien und Bosnien), aber nur die Akteure in Tschechien, Lettland, Slowakei und Slowenien werden von den BTI-Ländergutachten als Staaten angesehen, in denen es gelang, den Konfliktlinien übergreifenden Konsens zu erweitern. So konnte der kroatische Ministerpräsident Sanader die Partei der ethnisch serbischen Minderheit an seiner Regierungskoalition beteiligen und dadurch zur Bewältigung des gewaltsamen Konflikts zwischen Kroatien und seiner ethnisch serbischen Volksgruppe beitragen. Auch in Bulgarien, Makedonien, Rumänien und der Slowakei wurden die Parteien der ethnischen Minderheiten in die Regierungen einbezogen.

Andererseits zeigte die Initiative gegen das Gesetz zur kommunalen Gebietsreform in Makedonien, dass die Oppositionspartei das 2001 zur Beendigung des ethnopolitischen Konfliktes ausgehandelte Abkommen von Ohrid nicht vollständig akzeptierte. Auch wenn das von der Initiative durchgesetzte Referendum im November 2004 aufgrund mangelnder Beteiligung scheiterte, belegten Meinungsumfragen, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung die Änderung der Gemeindegrenzen und damit einen Kernbestandteil des albanisch-makedonischen Kompromisses von Ohrid ablehnte.

In Albanien verzögerten die Machtkämpfe zwischen der Demokratischen Partei, der Sozialistischen Partei und den von diesen Parteien abgespaltenen, neugegründeten Parteien den Reformprozess. 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 politischen Führungsgruppen gefördert und entwickelt. Einige Regierungen demonstrierten größere Bereitschaft zum Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Viele der slowakischen Reformen wurden z.B. durch Nichtregierungsorganisationen und „think tanks“ ange-regt. Da viele marktwirtschaftliche und sozialstaatliche Institutionen, die die Akku-mulation sozialen Kapitals begünstigen, noch nicht einwandfrei oder ausreichend lange funktionieren, war ihr Einfluss auf die gesellschaftliche Solidaritätsbereitschaft gering. Vor allem in den Staaten, die durch ethnische Heterogenität, Erbschaften innergesellschaftlicher Konflikte und besonders repressive staatssozialistische Re-gime geprägt waren, beschränkte sich Solidarität auf verwandtschaftliche, ethnische oder politisch verbundene Netze.

Ein wichtiger Aspekt der Konsensbildung war die Aufarbeitung der autoritären Ver-gangenheit. In den meisten Ländern der Region hat dieser Aufarbeitungs- und Ver-söhnungsprozess begonnen, wurde aber noch nicht abgeschlossen. Vor allem die vom Bürgerkrieg gezeichneten Staaten des ehemaligen Jugoslawiens haben hier gro-ßen Nachholbedarf, auch wenn z.B. der serbische Staatspräsident Tadic sich bei sei-nem Bosnien-Besuch im Dezember 2004 für die Verbrechen entschuldigte, die im Namen Serbiens begangen worden waren.

In Bosnien gründete zwar die bosnisch-serbisch dominierte Entität eine Kommission zur Untersuchung des Massakers von Srebrenica, die den Massenmord anerkannte. Aber die Öffentlichkeit und politische Elite des Landes sind von einer wirklichen Aufarbeitung des Bürgerkrieges noch weit entfernt, und die nationalistischen Partei-en benutzten noch immer die Unrechtserinnerungen des Bürgerkrieges im Kampf gegen politische Gegner.

(xvii) Internationale Zusammenarbeit

In den ostmitteleuropäischen Ländern waren die führenden politischen Akteure in hohem Maße fähig, internationale Unterstützung für ihre eigene Reformpolitik zu nutzen, als verlässliche Partner aufzutreten und mit Nachbarstaaten zusammen zu arbeiten. Vier Staaten erreichten hier sogar die höchstmögliche Bewertung im BTI. Seit Mai 2004 sind die acht neuen EU-Mitgliedstaaten aus der Region vollständig in die Kooperationszusammenhänge der EU einbezogen. Die EU-Mitgliedschaft ver-mittelte zahlreiche Impulse für die innerstaatlichen Reformprozesse.

Albanien, Bosnien, Makedonien und Serbien konnten die vielfältigen internationalen Hilfen nicht ebenso wirksam wie die ostmitteleuropäischen Staaten nutzen. Zudem galten die Regierungen dieser Staaten auch in deutlich geringerem Maße als verläss-

liche und glaubwürdige Partner. Diese generelle Einschätzung basiert vor allem auf den Erfahrungen mit der politischen Kooperation, während die ökonomische Kooperation insgesamt durch effektive transnationale Politiktransfers, große Verlässlichkeit und Stabilität gekennzeichnet war. Indikatoren für das wachsende Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der südosteuropäischen Regierungen und Notenbanken waren die hohen Zuflüsse ausländischen Kapitals in die Region.

Die Zusammenarbeit Bosniens, Kroatiens und Serbiens mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag blieb jedoch unzureichend, weder bei der Ergreifung noch bei der Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher. Im Streit um den Status des Kosovo und die serbisch-montenegrinischen Beziehungen war die serbische Regierung nicht fähig, Konflikte zu lösen und eine weitergehende Kooperationsbereitschaft zu zeigen. Die innenpolitischen Spannungen in Makedonien behinderten das Land auf seinem Weg zur EU-Mitgliedschaft. In Albanien führten die parteipolitische Polarisierung und die gravierenden Rechtsstaatsdefizite dazu, dass die Verhandlungen zwischen der albanischen Regierung und der EU über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ins Stocken gerieten.

Im Hinblick auf die gutnachbarschaftliche Kooperation in internationalen und regionalen Organisationen sind die Unterschiede zwischen ostmittel- und südosteuropäischen Staaten weniger stark ausgeprägt. Angeregt durch eine Vielzahl von regionalen Kooperationsinitiativen machten die südosteuropäischen Regierungen große Fortschritte in der Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen, auch wenn noch nicht alle Nachbarschaftsdispute beendet werden konnten.

6.1.5. Fazit

Wie der vorliegende Bericht zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation in Ostmittel- und Südosteuropa zeigt, sind Demokratie und Marktwirtschaft hier im globalen Vergleich relativ weit entwickelt. Die Staaten der Region verzeichnen seit 2003 insgesamt eher geringe Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft. Dies beruht vor allem darauf, dass sie zu Beginn des Untersuchungszeitraums bereits ein relativ hohes Entwicklungsniveau erreicht hatten.

Die in dieser Weltregion gesammelten Transformationserfahrungen belegen, dass die Simultaneität von Nationalstaatsbildung und Transformation nicht unbedingt schlechtere politische und ökonomische Transformationsergebnisse zeitigen muss. Unter den besten zehn BTI-Ländern, im Status- wie im Management-Index, befinden sich fünf ostmitteleuropäische Staaten, die erst seit 1991 als Nationalstaaten neu entstanden: Estland, Litauen, Slowakei, Slowenien und Tschechien.

Ethnische Heterogenität erschwert das Transformationsmanagement und kann ein gravierendes Hindernis auf dem Weg zur Demokratie darstellen, wie Bosnien, Serbien und Makedonien als schwächste Performer aus der Region illustrieren. Die Beispiele Estlands, Lettlands und der Slowakei weisen jedoch darauf hin, dass ein verantwortliches Handeln der politischen Eliten es einem Land ermöglicht, trotz ethni-

schers Heterogenität das Ziel der Transformation zu erreichen. Die Verantwortung der politischen Eliten besteht vor allem darin, eine gewaltsame Eskalation ethnopolitischer Konflikte zu verhindern.

Die BTI-Bewertungen für Ostmittel- und Südosteuropa zeigen überdies, dass der Entwicklungsstand von Demokratie und Marktwirtschaft in hohem Maße korreliert. Insofern spricht nichts dagegen, marktwirtschaftliche Reformen parallel mit demokratischen Reformen durchzuführen, auch wenn marktwirtschaftliche Reformen keine schnellen sozioökonomischen Entwicklungsfortschritte zur Folge haben müssen.

Die Ergebnisse des BTI dokumentieren, dass zwischen Ostmittel- und Südosteuropa nicht nur ein sozioökonomisches Entwicklungsgefälle besteht, sondern dass auch die Niveaus von Demokratie und Transformationsmanagement auseinanderklaffen. Dies gilt vor allem für die vier Problemländer Südosteuropas – Albanien, Bosnien, Makedonien und Serbien –, während Bulgarien, Kroatien und Rumänien große Fortschritte gemacht haben und gute Chancen haben, zu Ostmitteleuropa aufzuschließen.

Bulgarien und Rumänien unterzeichneten im April 2005 einen Beitrittsvertrag mit der EU und sollen am 1. Januar 2007 beitreten; Kroatien stand im Juni 2005 kurz vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Makedonien dagegen hat zwar ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Union abgeschlossen und einen Beitrittsantrag gestellt, aber seine Aussichten auf eine baldige EU-Mitgliedschaft sind wesentlich ungünstiger als die Kroatiens, da Makedoniens politische und ökonomische Lage noch immer sehr labil ist.

Albanien, Serbien und Bosnien sind weit von einem EU-Beitritt entfernt. Die Rückstände dieser Länder gegenüber den anderen südosteuropäischen Beitrittsaspiranten drücken natürlich aus, dass auch die EU hier große politische und ökonomische Defizite sieht. Der BTI aber dokumentiert, dass zukünftig noch mehr Anlass zur Sorge besteht und eine Abkopplung dieser Staaten vom insgesamt erfolgreichen Transformationspfad der Region droht. Albanien, Bosnien, Makedonien und Serbien schneiden nämlich bei allen vier Managementkriterien systematisch um **fast mehr als** zwei Punkte schlechter ab als die übrigen Staaten der Region. Dies bedeutet, dass es an ausreichenden politischen Reform- und Steuerungskapazitäten zum Aufholen fehlt und die vier Problemländer in Zukunft wahrscheinlich weiter zurückfallen werden.

