

# BTI 2014 | Regionalbericht

## *Ostmittel- und Südosteuropa*

Von *Martin Brusis*\*

Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2014. Weitere Informationen finden Sie unter [www.bti-project.de](http://www.bti-project.de)

Zitiervorschlag: Martin Brusis, BTI 2014 - Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2013.

---

\* *Dr. Martin Brusis ist wissenschaftlicher Geschäftsführer des Kompetenznetzes „Institutionen und Institutionenwandel im Postsozialismus“, Ludwig-Maximilians-Universität München.*

## Einleitung

In den letzten beiden Jahren verschlechterte sich die Lage der Demokratie und Marktwirtschaft in den meisten Staaten Ostmittel- und Südosteuropas. Damit setzte sich ein negativer Trend fort, der bereits in den vorhergehenden BTI-Studien sichtbar geworden war. Zwar sind alle 17 Staaten dieser Weltregion nach wie vor als Demokratien zu bezeichnen, die Gruppe der Demokratien mit Defekten wuchs jedoch um drei Staaten. Neben Albanien, Bosnien und Herzegowina (Bosnien), Kosovo, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (Mazedonien) und Montenegro werden auch Rumänien, Serbien und Ungarn im BTI 2014 als defekte Demokratien klassifiziert. Diese Defekte existieren vor allem im Bereich der politischen Repräsentation und zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation sowie bei der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit.

Die Stagnation und Rückschritte im politischen und ökonomischen Transformationsprozess hängen eng mit der Krise der Europäischen Union (EU) infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zusammen. Die Mitgliedschaft in der EU hat bisher nicht die vielfach erwartete Schubkraft für bevölkerungsweite Wohlstandsgewinne und einen schnelleren ökonomischen Aufholprozess entfaltet. Dadurch wurden europaskeptische und -feindliche politische Kräfte gestärkt und eine allgemeine Enttäuschung sowie Unzufriedenheit gefördert, die sich in Protestbewegungen, populistischer Mobilisierung und einer dominanzorientierten Machtpolitik von Regierungsmehrheiten artikulieren.

Diese Tendenzen haben nicht alle Staaten und Gesellschaften der Region in gleichem Maße erfasst, und man kann auch feststellen, dass bisher in keiner der jungen Demokratien autoritäre Herrschaftsstrukturen wieder errichtet wurden. Im innerregionalen Vergleich fällt insbesondere auf, dass die baltischen Staaten sowie Polen, die Slowakei und Tschechien ihr erreichtes demokratisches und marktwirtschaftliches Niveau erhalten und teilweise sogar verbessern konnten. Angesichts der tiefen Wirtschaftskrise erwiesen sich die demokratischen Institutionen vor allem in den baltischen Staaten als bemerkenswert widerstandsfähig, auch wenn das Referendum über Russisch als Staatssprache und die Konfrontation zwischen dem Präsidenten und dem Parlament in Lettland auf größere politische Instabilität und eine Vertiefung der ethnopolitischen Spaltungslinie zwischen ethnischen Letten und dem russischsprachigen Teil der Bevölkerung hinweisen.

Da die meisten südosteuropäischen Staaten im Bereich der politischen Transformation und im Management schlechter als im BTI 2012 (Erhebungszeitpunkt: Januar 2011) bewertet wurden, vergrößerte sich der Abstand zwischen den beiden Subregionen im Vergleich zum BTI 2012. In Südosteuropa konnte nur Montenegro in allen drei Untersuchungsdimensionen geringfügige Verbesserungen erzielen, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf den EU-Beitritt stehen. In Kroatien und Serbien dagegen trugen der EU-Beitrittsprozess und die Beitrittsperspektive zwar ebenfalls zu Fortschritten im Bereich der Korruptionsbekämpfung bei, gaben aber keine weitreichenden Impulse für demokratische und marktwirtschaftliche Reformen. Unter den neuen EU-Mitgliedstaaten verzeichneten Bulgarien, Rumänien und Ungarn deutliche Rückschritte im Status der politischen Transformation. Im Falle Ungarns waren diese auch mit einer Schwächung marktwirtschaftlicher Institutionen und Prinzipien verbunden. Ungarn ist das einzige

ostmitteleuropäische Land, das in der Bewertung der politischen Transformation hinter zwei südosteuropäische Staaten, Bulgarien und Kroatien, zurückgefallen ist.

Ethnopolitische Konflikte um die Zugehörigkeit zum Nationalstaat erschweren noch immer die politischen und ökonomischen Transformationsprozesse in Bosnien und Kosovo, obwohl Belgrad und Prishtina nach dem Regierungswechsel in Serbien einen Dialog auf politischer Ebene begannen, der im April 2013 zu einem Abkommen über die Integration der kosovo-serbischen Strukturen in die kosovarischen Institutionen führte. Mazedonien bewahrte zwar das seit dem Übergang zur Demokratie existierende Modell einer gemeinsamen Regierung aus ethnisch albanischen und ethnisch mazedonischen Parteien, die Regierungspolitik der Polarisierung und Machtmonopolisierung schädigte jedoch ebenso wie in Albanien die Qualität der Demokratie.

## Politische Transformation

Im Zeitraum von 2011 bis Anfang 2013 verschlechterte sich der vom BTI gemessene Status der politischen Transformation in 12 der 17 ostmittel- und südosteuropäischen Länder. Verantwortlich dafür sind vor allem Abwertungen im Bereich der Gewaltenteilung (u.a. Albanien, Rumänien, Ungarn) und bei der Zustimmung zur Demokratie (Rumänien und sieben weitere Länder). Dennoch werden alle Staaten der Region weiterhin als Demokratien eingestuft (s. Tabelle 1). Rumänien, Serbien und Ungarn sind in die Gruppe der defekten Demokratien zurückgefallen.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	Autokratien	
Werte 10 bis 8	Werte <8 bis 6	Werte <6	Werte >4	Werte <4	„failing states“
Estland Tschechien Polen Slowenien Litauen Slowakei Lettland Kroatien Bulgarien	Ungarn ▼ Serbien ▼ Montenegro Rumänien ▼ Mazedonien Albanien Kosovo Bosnien u. Herzegowina				
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2014. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2012.					

Vor allem in Rumänien und Ungarn missachteten Regierungen rechtsstaatliche Prinzipien und missbrauchten ihre Parlamentsmehrheiten, um rechtsstaatliche Verfahren und Kontrollen zu

unterlaufen. In Rumänien entmachtete die von Ministerpräsident Victor Ponta geführte sozialdemokratisch-nationalliberale Regierung das Parlament und das Verfassungsgericht in ihrem Kampf gegen den Staatspräsidenten Traian Băsescu, der für eine Justizreform und eine wirksame Korruptionsbekämpfung eingetreten war. Nachdem mehrere Abgeordnete aus Băsescus Partei aus Protest gegen die Sparpolitik der Regierung zur Opposition gewechselt waren, verlor die vom Präsidenten unterstützte Regierung ihre Parlamentsmehrheit, und der Präsident musste Ende April 2012 Ponta zum Ministerpräsidenten ernennen. Die neue Regierungsmehrheit ersetzte den Volksanwalt sowie die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern durch ihre loyalen Anhänger. Sie übernahm die Kontrolle über das Amtsblatt, in dem Gesetze und Verfassungsgerichtsurteile verkündet werden müssen, um Rechtskraft zu erlangen. Außerdem entzog sie dem Verfassungsgericht durch verfassungswidrige Notverordnungen das Recht, Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung sowie Entschlüsse der Parlamentskammern auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Diese Maßnahmen zielten darauf, alle Möglichkeiten zur Blockade eines Amtsenthebungsverfahrens gegen den Präsidenten auszuschließen, das die Regierung Anfang Juli 2012 einleitete. Sie begründete ihre Initiative unter anderem damit, dass Präsident Băsescu durch seine Kritik am Versagen des Obersten Richterrats in der Justizreform das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung verletzt habe. Der neue Präsident der Zweiten Parlamentskammer setzte dem Verfassungsgericht eine im Verfahren nicht vorgesehene Frist zur Beurteilung der von der Regierung reklamierten Verfassungsverstöße des Präsidenten. Am 6.7.2012 stimmte das Parlament für eine Amtsenthebung, ohne das Gutachten des Verfassungsgerichts, das keinen Verfassungsverstoß des Präsidenten feststellte, zu beachten. Während des laufenden Amtsenthebungsverfahrens änderte die Regierung per Notverordnung das Referendumsgesetz, um die für ein gültiges Referendum erforderliche Mindestbeteiligung von mehr als Hälfte der registrierten Wähler abzuschaffen. Sie ignorierte ein Verfassungsgerichtsurteil, das diese Änderung für verfassungswidrig befand und stellte das Quorum erst auf Druck der EU wieder her. Das am 29.6.2012 abgehaltene und von massiven Stimmenmanipulationen begleitete Referendum scheiterte wegen zu geringer Wahlbeteiligung. Während des Konflikts übte die Regierung politischen Druck auf die Verfassungsrichter aus, und einzelne Verfassungsrichter wurden persönlich bedroht.

Trotz dieser erheblichen Verfassungsverstöße und gesetzeswidrigen Manipulationen gewann die sozialdemokratisch-nationalliberale Regierungskoalition die Parlamentswahlen im Dezember 2012 und erreichte – bei einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung von nur 41,7 Prozent – sogar eine für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit in den beiden Kammern des Parlaments.

In Ungarn beschloss die von Ministerpräsident Viktor Orbán geführte konservative Regierungskoalition mit ihrer Zweidrittelmehrheit im April 2011 eine neue Verfassung im Eilverfahren gegen den Widerstand der Opposition und ohne angemessene gesellschaftliche Debatte und parlamentarische Beratung. Die von der Regierung als „Grundgesetz“ bezeichnete neue Verfassung führt für über 50 Politikbereiche (u.a. Familienpolitik, Alterssicherungssystem, Ministerialorganisation) sogenannte kardinale Gesetze ein, die vom Parlament nur mit

Zweidrittelmehrheit verändert werden dürfen. Die ungarischen Verfassungsgeber sicherten damit erheblich mehr Sachverhalte durch erhöhte Mehrheitsanforderungen gegen eine Änderung durch zukünftige Regierungsmehrheiten ab als in anderen demokratischen Verfassungen, ohne dass dafür sachliche Gründe zu erkennen wären. Bis Juni 2013 hatte das Parlament bereits 49 kardinale Gesetze beschlossen, was dafür spricht, dass die Zweidrittelmehrheit ausgenutzt wurde, um die politischen Präferenzen der Regierung für nachfolgende Legislaturperioden zu zementieren.

Um eine breitere öffentliche Debatte zu vermeiden, brachte die Regierungsmehrheit die Verfassung, die Übergangsbestimmungen, zwei Verfassungsänderungen und zahlreiche kardinale Gesetze als Abgeordnetenentwürfe in die parlamentarische Beschlussfassung ein. So konnte sie die bei Regierungsentwürfen notwendige zivilgesellschaftliche Konsultation und Gesetzesfolgenabschätzung umgehen. Vom Zeitpunkt der Verfassungsgebung bis zum Juni 2013 veränderte das Parlament die neue Verfassung bereits viermal. Im März 2013 nahm es die zunächst als einfaches Gesetz beschlossenen Übergangsbestimmungen zur Verfassung, die das Verfassungsgericht im Dezember 2012 zu zwei Dritteln für verfassungswidrig erklärt hatte, selbst in die Verfassung auf, um deren Annullierung zu verhindern.

Die Verfassungsänderungen ermöglichen der Regierung unter anderem, eine Sondersteuer zur Bezahlung von Strafen für Verletzungen des EU-Vertrags zu erheben. Sie ermächtigten die Vorsitzende des Landesjustizamtes, Fälle nach eigenem Ermessen von einem Gericht auf ein anderes zu übertragen und beschränkten die Wahlwerbung auf den staatlichen Rundfunk. Diese drei Sachverhalte wurden von der EU als Verstöße gegen das EU-Recht kritisiert.

Die Regierungsmehrheit beschränkte zudem die Überprüfungsrechte des Verfassungsgerichts bei Verfassungsänderungen und haushaltsrelevanten Gesetzen und hob die vor Inkrafttreten der neuen Verfassung ergangenen Verfassungsgerichtsurteile auf, um ein Anknüpfen an diese Rechtsprechung zu verhindern. Sie ersetzte die bisherige obligatorische Einbindung der Oppositionsparteien in die Auswahl von Verfassungsrichtern durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, erhöhte die Zahl der Verfassungsrichter von 11 auf 15 und berief Fidesz-nahe Persönlichkeiten auf die neuen Stellen. Überdies verringerte sie die Pensionsaltersgrenze für Richter von 70 auf 62 Jahre und entließ im März 2012 194 Richter. Im September 2012 urteilte der Europäische Gerichtshof, dass diese Maßnahme die Richter aus Altersgründen diskriminiere und verlangte eine Wiedereinstellung der Richter.

Die Regierung beendete die Mandate des Präsidenten des Obersten Gerichts und des Datenschutzbeauftragten vorzeitig durch die Reorganisation des Gerichts beziehungsweise die Auflösung seines Amtes. Sie besetzte Führungspositionen in der Zentralbank, im Wettbewerbsamt, im Fiskalrat sowie das Amt des Staatspräsidenten mit ihren Gefolgsleuten. Sie übertrug Kompetenzen und Vermögensgüter der kommunalen und regionalen Selbstverwaltungsorgane auf die Staatsverwaltung. Die Regierungsmehrheit korrigierte das 2010 beschlossene Mediengesetz zwar dreimal, um einzelne, unter anderem vom Verfassungsgericht beanstandete Punkte (übermäßige Kontrollrechte der Medienaufsichtsbehörde zur Gewährleistung ausgewogener Berichterstattung, Frequenzvergabe, Quellenschutz für Journalisten und weitere Probleme) zu

berücksichtigen, änderte jedoch nichts an den weiten Ermessensspielräumen, exzessiven Sanktionsmöglichkeiten und der von Fidesz-Parteigängern dominierten Zusammensetzung der Medienaufsichtsorgane. Der staatliche Rundfunk wurde verpflichtet, die staatseigene Nachrichtenagentur als einzige Nachrichtenquelle zu verwenden. Eine Änderung des Wahlgesetzes im November 2012 führte eine freiwillige Wählerregistrierung ein, die den Kreis der Wahlberechtigten auf ungarische Bürger einschränkt, die sich rechtzeitig selbst als Wähler registrieren.

Diese Praktiken in Rumänien und Ungarn veranschaulichen ein Muster dominanzorientierter Machtpolitik, das sich auch in Albanien und Mazedonien beobachten lässt. In allen vier Ländern missbrauchten Regierungsparteien ihre parlamentarische Mehrheit, um die in der Verfassung vorgesehenen „checks and balances“ zu schwächen und ihre eigene Machtposition in Staat und Gesellschaft auszubauen.

In Albanien besetzte die regierende Demokratische Partei von Ministerpräsident Sali Berisha wichtige öffentliche Ämter wie die Position des Staatspräsidenten, des Geheimdienstchefs und des Generalstaatsanwalts mit ihren Gefolgsleuten. Über eine kontroverse Stimmauszählung erreichte sie, dass ihr Kandidat im Mai 2011 zum Bürgermeister von Tirana gewählt wurde. Nachdem die vorherige Generalstaatsanwältin gegen Soldaten der Republikanischen Garde Anklage wegen der Erschießung von vier Demonstranten bei den Protesten gegen die Regierung im Januar 2011 erhoben hatte, weigerte sich die Polizei, die Angeklagten zu inhaftieren. Nach einem rechtlich zweifelhaften Gerichtsverfahren wurden die Angeklagten im Januar 2013 freigesprochen.

Die konservative Regierungskoalition in Mazedonien erhöhte die Zahl der Staatsbediensteten seit 2006 um mehr als 50 Prozent, was umfangreiche Möglichkeiten einer parteipolitischen Patronage eröffnete. Ihre Nutznießer unter den Staatsbediensteten haben angesichts einer Arbeitslosenquote von 30 Prozent starke Anreize, die Regierungsparteien politisch zu unterstützen. Parallel zum Aufbau klientelistischer Abhängigkeitsverhältnisse verstärkte die Regierung ihre Kontrolle über den öffentlichen Rundfunk und setzte oppositionsnahe Medien unter Druck, etwa indem Zeitungslizenzen aufgrund angeblich nicht gezahlter Steuern entzogen wurden. Weitere Elemente dieser Machtmonopolisierungspolitik sind die Begünstigung von regierungsnahen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die nationalistische Inszenierung der antiken Vergangenheit Mazedoniens und die kompromisslose Ausgrenzung der Oppositionsparteien. Die politische Polarisierung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien kulminierte im Dezember 2012 in einer Schlägerei zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten während der parlamentarischen Haushaltsdebatte, die zur Ausweisung von Oppositionsabgeordneten aus dem Parlament und zu einem erneuten Parlamentsboykott durch die Oppositionsparteien führten. Bei den mazedonischen Wählern hatte die politische Strategie der Regierung von Ministerpräsident Nikola Gruevski Erfolg: sie bestätigten die Regierungskoalition bei den Parlamentswahlen im Juni 2011.

In den anderen Staaten der Region akzeptierten die regierenden politischen Eliten zumeist die Spielregeln der Verfassung sowie die Legitimität und Autorität von Opposition und

Verfassungsgericht als demokratienotwendige Machtkorrektive. Die Ausnahmen sind Bosnien und Kosovo aufgrund ihrer fortbestehenden Staatlichkeitsprobleme. In Bosnien blockierten die politischen Eliten nicht nur die zur Rationalisierung des politischen Systems von der EU und anderen internationalen Akteuren geforderte Verfassungsreform, sondern benötigten auch 16 Monate – bis zum Februar 2012 –, um nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2010 eine Regierung zusammenzustellen. Während die politischen Vertreter der bosnischen Muslime (Bosniaken) einen handlungsfähigen Gesamtstaat und eine geringere Autonomie für die substaatlichen Einheiten („Entitäten“) befürworteten, wollen die politischen Eliten der bosnischen Serben einen eigenständigen Staat gründen oder zumindest den Status und die Kompetenzen der von ihnen dominierten Entität beibehalten. Sie versuchen gesamtstaatliche Institutionen wie etwa die gemeinsame Armee aufzulösen und deren Funktionen an die Entitäten zu übertragen. Neben der von bosnischen Serben dominierten Entität existiert eine weitere, von Bosniaken und bosnischen Kroaten dominierte Entität, die als Föderation mit weitgehend autonomen Kantonen organisiert ist. Als Schutz gegen eine perzipierte Majorisierung durch Bosniaken innerhalb dieser Föderation forderten Vertreter der bosnischen Kroaten im April 2011 eine eigene, von ihnen dominierte Entität.

In Kosovo weigerten sich die meisten Angehörigen der kosovo-serbischen Volksgruppe (etwa sechs Prozent der Bevölkerung) bis Anfang 2013, den kosovarischen Staat, seine politischen Institutionen und seine Rechtsordnung anzuerkennen. Die Kosovo-Serben, die im Norden Kosovos eine lokale Mehrheit bilden, errichteten mit Unterstützung Serbiens eigene Verwaltungsstrukturen in den nordkosovarischen Gemeinden. Im Februar 2012 votierte eine Mehrheit der Kosovo-Serben in einem Referendum gegen die Anerkennung der Republik Kosovo und ihrer Institutionen. Im Juli 2011 besetzten kosovo-serbische Demonstranten Grenzübergänge an der Grenze zwischen Nordkosovo und Serbien, um gegen die Übernahme der Grenz- und Zollkontrollen durch kosovarische beziehungsweise kosovo-albanische Beamten zu protestieren. Mit deren Entsendung wollte die Regierung in Prishtina ein Einfuhrverbot für serbische Güter durchsetzen, um auf ein nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung verhängtes serbisches Embargo für kosovarische Güter zu reagieren. Obwohl die multinationale Schutztruppe KFOR daraufhin eingriff, kam es weiterhin zu Blockadeaktionen und zu gewaltsamen Zusammenstößen. Erst im Dezember 2012 gelang es, eine von Kosovo und Serbien unter Vermittlung der EU erreichte Vereinbarung umzusetzen, die eine gemeinsame Verwaltung der Grenze („Integrated Border Management“) vorsah.

Die ökonomische Krise, die geringere Anziehungskraft einer bei der Krisenbewältigung versagenden EU und die skandalöse Verstrickung der heimischen politischen Eliten in Korruption haben in vielen ostmittel- und südosteuropäischen Ländern das Vertrauen in die Demokratie erschüttert. Wie Meinungsumfragen der Londoner Osteuropabank aus den Jahren 2006 und 2010 zeigen, verringerte sich der Anteil der Bürger, die die Demokratie gegenüber jedem anderen politischen System präferieren, in fast allen Ländern der Region (nur in Bulgarien blieb der Anteil dieser „überzeugten Demokraten“ gleich, und in Mazedonien erhöhte er sich geringfügig). Mit Ausnahme von Montenegro lag er in allen Ländern Ende 2010 bei unter 60 Prozent der

Bevölkerung und damit deutlich niedriger als in den westeuropäischen Staaten. Auch der Anteil derjenigen, die eine Marktwirtschaft gegenüber einer Planwirtschaft bevorzugen, sank im gleichen Zeitraum in fast allen Staaten (einzige Ausnahmen: Bosnien, Bulgarien, Mazedonien).

Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Freiheit der Medien erwiesen sich im Zeitraum von 2011 bis 2013 als neuralgische Problembereiche für die jungen Demokratien in der Region. Unter dem Druck der EU reformierten die einen Beitritt anstrebenden südosteuropäischen Staaten ihre Justizsysteme. Ein Kernproblem für die Reformer lag darin, Maßnahmen zur Abschirmung von Richtern gegen politische und andere Beeinflussungsversuche mit Mechanismen zu verknüpfen, die es erlauben, Richter bei Verstößen gegen professionelle Standards zur Verantwortung zu ziehen. In Serbien beispielsweise verfügte das Verfassungsgericht im Juli 2012 die Wiedereinstellung aller Richter, die zuvor von der Regierung im Zuge der Justizreform entlassen und auf ihre professionelle Kompetenz überprüft worden waren.

Den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien attestierte die Europäische Kommission in ihren regelmäßigen Überprüfungsberichten fortbestehende Mängel vor allem im Bereich der Umsetzung und Anwendung von Rechtsvorschriften zur Unabhängigkeit der Judikative. In Bulgarien manifestierte sich das mit diesen Umsetzungsdefiziten verbundene Spannungsverhältnis zwischen Exekutive und Judikative im Juli 2012 erneut, als der Oberste Justizrat die Richterin Miroslava Todorova entließ, nachdem sie den Innenminister wegen seiner Einmischung in die Unabhängigkeit des Justizsystems kritisiert hatte. Während der Rat Todorovas Abberufung damit rechtfertigte, dass sie ein Strafverfahren verschleppt habe, protestierten zahlreiche Richter und zivilgesellschaftliche Organisationen gegen die Entscheidung, die sie für einen Angriff auf die Unabhängigkeit der Judikative hielten.

Die Lage der Medien hat sich in der gesamten Region weiter verschlechtert. Während die öffentlichen Fernseh- und Radiosender politischen Beeinflussungsversuchen ausgesetzt sind, werden die privaten Medienorgane dadurch in ihrer Existenz bedroht, dass Werbe- und Verkaufseinnahmen infolge der Wirtschaftskrise wegbrachen. Viele Journalisten und Redaktionen sind in größere finanzielle Abhängigkeit von den Medien-Eigentümern geraten, die die journalistischen Standards und Freiheitsspielräume häufig ihren geschäftlichen Interessen oder politischen Zielen unterordnen. Angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind die Redaktionen zum einen darauf angewiesen, im Interesse ihrer Geldgeber zu berichten. Zum anderen haben Boulevardblätter im Konkurrenzkampf um Leser gegenüber seriöseren Medien weiter an Bedeutung gewonnen, was die Qualität der politischen Berichterstattung verringert.

Da politische Parteien in Ostmittel- und Südosteuropa keine solide programmatisch-ideologische und gesellschaftliche Basis besitzen, hängen sie besonders von ihrer Mediendarstellung und -perzeption ab und versuchen deshalb die Medien politisch zu beeinflussen. Politische Akteure, ökonomische Interessengruppen, Medieneigentümer und Journalisten bilden informelle Netzwerke, in denen intransparente, persönliche Tauschbeziehungen an die Stelle professioneller Ethik und Standards treten. Diese Entwicklungen gefährden die Grundlagen der nach dem Ende der staatssozialistischen Regime entstandenen demokratischen Öffentlichkeit.



## Wirtschaftliche Transformation

Im Zeitraum von 2011 bis Anfang 2013 verlor Ostmittel- und Südosteuropa insgesamt weiter an Boden im ökonomischen Transformationsprozess. Der geringfügig niedrigere Durchschnittswert für die Region spiegelt dabei Rückschritte vor allem in Ungarn, Albanien und Slowenien, Verbesserungen vor allem in Lettland und Stagnationstendenzen in den übrigen Ländern wider. Diese Entwicklungen lassen sich primär auf Verschlechterungen im Bereich der ökonomischen Performanz zurückführen, die in sieben Staaten der Region schwächer ausfiel als im BTI 2012. Montenegro und Serbien stiegen aus der Gruppe der Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten auf, und Lettland wird nun im BTI als entwickelte Marktwirtschaft eingestuft. Kroatien wechselte dagegen aus dieser Gruppe zurück in die Gruppe der funktionsfähigen Marktwirtschaften.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

entwickelte Marktwirtschaften	funktionsfähige Marktwirtschaften	Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten	schlecht funktionierende Marktwirtschaften	rudimentäre Marktwirtschaften
(10 bis 8)	(<8 bis 7)	(<7 bis 5)	(<5 bis 3)	(<3)
Tschechien Estland Polen Slowenien Litauen Slowakei Ungarn Lettland ▲	Bulgarien Kroatien ▼ Rumänien Mazedonien Montenegro ▲ Serbien ▲	Albanien Bosnien u. Herzegowina Kosovo		
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2014. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Marktwirtschafts-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2012.				

Die gesamte Region litt im Zeitraum von 2011 bis Anfang 2013 unter dem niedrigen Wachstum im Euroraum und unter dem eingeschränkten Zugang zu Krediten. Strukturell ergibt sich diese Abhängigkeit aus der intensiven Handelsverflechtung mit der EU und den westeuropäischen Staaten sowie aus dem Umfang ausländischer Direktinvestitionen, der Dominanz ausländischer Banken und der Kopplung von Geld- und Währungspolitiken an die EU. Für alle Staaten der Region ist die EU der dominierende Export- und Importpartner. Nach Angaben der UN-Welthandels- und Entwicklungskonferenz lag der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 2012 in den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten bei durchschnittlich 61 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und damit erheblich höher als in vielen westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten.

Ausländische Banken dominieren die Kapitalmärkte in der Region, erreichen in vielen Ländern Marktanteile von über 90 Prozent und kontrollieren in fast allen Ländern Vermögensbestände (assets) im Wert von über 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (IWF-Angaben). Unmittelbar nach Beginn der globalen Finanzkrise gelang es zunächst, einen breiten Rückzug der westlichen Banken aus Osteuropa („deleveraging“) und damit eine Vertiefung der Wirtschaftskrise abzuwenden. Infolge der Eurozonenkrise und der strengeren Eigenkapitalanforderungen (Basel III) reduzierten die westlichen Banken in den Jahren 2011-2012 jedoch erneut ihre Finanztransfers an ihre osteuropäischen Tochtergesellschaften. Um Wechselkursrisiken und makroökonomische Instabilitäten zu verringern, traten die kleineren Volkswirtschaften der Region der Eurozone bei (Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland ab 1.1.2014), übernahmen den Euro unilateral als Zahlungsmittel (Kosovo, Montenegro), verankerten ihre Währung in Currency Boards (Bosnien, Bulgarien, Litauen) oder betreiben stabilisierte Wechselkursregime (Mazedonien, Kroatien).

Albanien, Bulgarien, Kroatien, Montenegro, Slowenien, Tschechien und Ungarn wurden in ihrer ökonomischen Performanz schlechter bewertet als im letzten BTI. Während sich das Wachstum in Polen, der Slowakei und den baltischen Staaten sich im Jahr 2012 nur verlangsamte und in Bulgarien sowie Rumänien sehr gering war, kämpften vor allem Kroatien, Serbien, Slowenien, Tschechien und Ungarn mit Rezessionen. Länder wie Albanien, Kosovo, Rumänien und Serbien waren besonders von geringeren Rücküberweisungen der aus diesen Ländern stammenden Arbeitsmigranten in Westeuropa betroffen. Die massiven fiskalischen Anpassungsprogramme in den baltischen Staaten waren insofern erfolgreich, als alle drei Staaten seit 2011 wieder hohe Wachstumsraten verzeichneten. In Polen verringerte die Regierung von Ministerpräsident Donald Tusk das Haushaltsdefizit und unternahm Reformen zur mittelfristigen fiskalischen Konsolidierung, indem sie das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre erhöhte und die Verfassungsvorschrift zur Schuldenbegrenzung auf die substaatlichen Verwaltungskörperschaften ausdehnte.

Infolge der andauernden Wirtschaftskrise erhöhten sich die Anteile notleidender Kredite und damit die Risiken für die Bankensysteme in Slowenien, Ungarn und mehreren südosteuropäischen Ländern. Mit Steuererhöhungen, Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor und Privatisierungen von Staatsunternehmen versuchte die slowenische Regierung die drohende Staatsinsolvenz zu vermeiden, konnte aber nicht verhindern, dass Sloweniens Kreditwürdigkeit Ende April 2013 auf Ramschniveau herabgestuft wurde. Ungarn konnte durch die Verringerung seines Haushaltsdefizits im Mai 2012 die von der EU verhängten finanziellen Sanktionen wieder aufheben, aber die unkonventionellen Krisenmaßnahmen der Regierung (unter anderem eine Sonderabgabe für ausländische Banken und die "Renationalisierung" von Pensionsfonds-Guthaben der ungarischen Bürger) haben das Vertrauen vieler ausländischer Investoren untergraben und die Zweifel an der dauerhaften finanziellen Stabilität genährt. In der Bewertung der Makrostabilität verloren Albanien, Bosnien, Kroatien, Mazedonien und Serbien jeweils einen Punkt. Die Bankensysteme in Slowenien und Ungarn wurden jeweils um einen Punkt schlechter eingestuft.

Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU hat sich die Einkommensungleichheit zwischen dem reichsten und dem ärmsten Bevölkerungsfünftel in Bulgarien und Rumänien zwischen 2003

und 2011 deutlich erhöht, während sie sich in den meisten anderen neuen EU-Mitgliedstaaten leicht verringerte. In den baltischen und südosteuropäischen Staaten liegt das Niveau aber deutlich höher als in den kontinentaleuropäischen EU-Staaten. Die Armutsgefährdungsquote nahm in Bulgarien und Rumänien in diesem Zeitraum ebenfalls stark zu, während sie sich in Polen verringerte. Die Beschäftigungsquoten sanken in den meisten Ländern, was vor allem für die ärmeren südosteuropäischen Staaten mit wachsenden sozialen Problemen einhergeht.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise traf nicht alle neuen EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen schwer. Länder wie Estland und Polen konnten die Krise relativ schnell überwinden bzw. waren in geringerem Maße betroffen. Dies weist darauf hin, dass die EU-Mitgliedschaft diese Staaten zwar aufgrund der engeren ökonomischen Verflechtung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten anfälliger gegen Schocks von außen macht, aber die Zugehörigkeit zur Eurozone, die EU-Mechanismen zur Unterstützung finanzieller Stabilität sowie der Zugang zu umfangreichen EU-Hilfen (z.B. Struktur- und Kohäsionsfonds) auch wirksame externe Anker und Hilfen darstellen.

Die krisenbedingten Zwänge zur Umsetzung von Spar- und Konsolidierungsprogrammen riefen in mehreren Ländern öffentliche Proteste hervor und führten zu Regierungskrisen und –wechseln. Neben der Krise in Slowenien stehen auch die dominanzorientierte Machtpolitik der ungarischen und rumänischen Regierung im Zusammenhang mit der ökonomischen Krise. Beide Regierungen profitierten von der Unzufriedenheit mit den Austeritätspolitiken der Vorgängerregierungen und kombinierten ihre Machtmonopolisierungspolitik mit populistischer Anti-EU-Rhetorik.

## Transformationsmanagement

Im Zusammenhang mit den Verlusten im Status-Index sank auch der Durchschnittswert für politische Managementleistung in der Region geringfügig. Dieser Zusammenhang belegt die im BTI konzeptionell angelegte enge Wechselbeziehung zwischen dem Stand der politischen und ökonomischen Transformation und dem Transformationsmanagement. Vor allem Albanien, Rumänien, Ungarn und Mazedonien, aber auch Slowenien und Bulgarien wurden abgewertet, und die meisten Abwertungen erfolgten beim Kriterium der internationalen Kooperation, das neben der Fähigkeit zur Nutzung externer Unterstützung auch die internationale Glaubwürdigkeit und die Kooperationsbereitschaft auf regionaler sowie internationaler Ebene erfasst. Während Polen und die Slowakei in die Gruppe der Staaten mit sehr gutem Transformationsmanagement aufstiegen, hat Ungarns Transformationsmanagement weiter nachgelassen und wird erneut nur als „mäßig“ bewertet.

Tab. 4: Qualität des Transformationsmanagements

Sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert oder nicht vorhanden
Werte 10 bis 7	Werte <7 bis 5,6	Werte <5,6 bis 4,3	Werte <4,3 bis 3	Werte <3
Estland Polen ▲ Slowakei ▲ Litauen	Lettland Tschechien Kroatien Montenegro Bulgarien Slowenien Serbien Mazedonien Rumänien	Kosovo Albanien Ungarn	Bosnien u. Herzegowina	
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2014. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Transformationsmanagements angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2012.				

Die Folgen der ökonomischen sowie europäischen Krise haben das Transformationsmanagement erschwert, und die wachsende Unzufriedenheit mit der Korrumpierung politischer Eliten hat es vor neue Herausforderungen gestellt. Zahlreiche Korruptionsskandale um führende Politiker weisen darauf hin, dass die in der Region existierenden Bedingungen und Verfahren zur Auswahl politischer Eliten offenbar häufig Politiker formen und hervorbringen, die bereit sind, öffentliche Ämter zur Verfolgung privater Interessen oder zur Begünstigung ihrer Parteifreunde zu missbrauchen. Im Zeitraum von 2011 bis Anfang 2013 löste die Aufdeckung von Korruptionsfällen in mehreren Ländern öffentliche Proteste aus, trug zum Rücktritt und zur Abwahl von Regierungen bei und führte zur Entstehung neuer politischer Parteien.

In Kroatien verurteilte ein Gericht im November 2012 den ehemaligen Ministerpräsidenten Ivo Sanader wegen Korruption zu einer Freiheitsstrafe von zehn Jahren. Das Gericht befand ihn für schuldig, Bestechungsgelder für die Vermittlung eines Kredits der österreichischen Bank Hypo Alpe Adria an die kroatische Regierung sowie für den Verkauf der kroatischen Ölgesellschaft INA an die ungarische Ölgesellschaft MOL kassiert zu haben. Dieser Skandal war eine der wichtigsten Ursachen für die Wahlniederlage von Sanaders ehemaliger Partei HDZ im November 2011 und für ihre Ablösung durch eine sozialliberale Regierungskoalition.

Slowenien erlebte im November 2012 die größten Demonstrationen seit der Unabhängigkeit und erstmals gewaltsame Proteste, nachdem der wegen Korruption angeklagte Bürgermeister von Maribor, der zweitgrößten Stadt des Landes, sich geweigert hatte zurückzutreten. Im Januar 2013 stellte eine Untersuchungskommission fest, dass Ministerpräsident Janez Janša und der Bürgermeister von Ljubljana ihre Vermögensverhältnisse nicht vollständig offengelegt hatten. Zuvor hatte die Staatsanwaltschaft bereits gegen Janša aufgrund des Verdachts ermittelt, als Ministerpräsident vom finnischen Rüstungsunternehmen Patria Provisionszahlungen bei der Beschaffung von Radpanzern angenommen zu haben. Da der Ministerpräsident sich weigerte, daraus Konsequenzen zu ziehen, zerbrach seine Regierungskoalition im Januar 2013. Die im Februar 2013 gebildete neue Regierung wird von der Partei „Positives Slowenien“ geführt, die erst

kurz vor den Parlamentswahlen im November 2011 als Alternative zu den bis dahin dominierenden Parteien (Sozialdemokraten und die konservative SDS) gegründet worden war. Janša wurde im Juni 2013 wegen der Patria-Affäre zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt.

In der Slowakei gelangten im Dezember 2011 vermutlich authentische Abhörprotokolle des slowakischen Geheimdienstes an die Öffentlichkeit, die dokumentieren, dass der einflussreiche Penta-Konzern zahlreichen Politikern bei Privatisierungen in den Jahren 2005/2006 Provisionen zahlte. Dieser sogenannte „Gorilla-Skandal“ rief eine Welle von Demonstrationen hervor und trug dazu bei, dass die liberal-konservative Regierungskoalition von Ministerpräsidenten Iveta Radicova die Parlamentswahlen im März 2012 verlor. In Albanien gab die Videoaufnahme des stellvertretenden Ministerpräsidenten bei einem Bestechungsversuch im Januar 2011 den Anstoß zu Protestdemonstrationen gegen die Korruption und das wirtschaftspolitische Versagen der Regierung.

In Estland warf ein ehemaliger Abgeordneter der regierenden Reformpartei im Mai 2012 der Parteizentrale vor, anonyme Spenden akzeptiert zu haben, was den Justizminister (und früheren Generalsekretär der Partei) zum Rücktritt veranlasste sowie eine öffentliche Debatte über die Parteifinanzierungsregeln zur Folge hatte. In Tschechien mussten der Prager Bürgermeister und stellvertretende Vorsitzende der Regierungspartei sowie der zu den oppositionellen Sozialdemokraten gehörende Hauptmann des Kreises Zentralböhmen aufgrund von Korruptionsverdacht sowie -anklagen im Jahr 2012 zurücktreten. Eine Bespitzelungs- und Bestechungsaffäre um seine Büroleiterin zwang im Juni 2013 auch den tschechischen Ministerpräsidenten Petr Nečas zum Rücktritt. In Bosnien und Rumänien dagegen scheiterten Ermittlungsverfahren und Anklagen gegen führende Regierungsmitglieder.

Das in diesen Fällen sichtbare Ausmaß politischer Korruption erschütterte in mehreren Ländern die existierenden Parteiensysteme und ließ zahlreiche neue Parteien entstehen, die sich vor allem als Korruptionsgegner definierten. Die bisher erfolgreichste dieser Parteien ist die bulgarische Regierungspartei GERB, die 2009 die Parlamentswahlen gewann und im Mai 2013 erneut zur stärksten Partei wurde. In Litauen ( *Drąsos Kelias*), der Slowakei ( *OL'aNO*), Tschechien ( *Věci veřejné*) und Ungarn ( *LMP*) gründeten sich in den letzten Jahren Protestparteien, die den Kampf gegen die Korruption und den Politikstil der etablierten politischen Eliten als ihre wichtigste Aufgabe ansehen. Noch ist jedoch nicht abzusehen, ob diese Neugründungen die Integrität der Politik stärken und die mit den Mechanismen der Elitenauswahl verbundenen Korruptionsursachen wirksam bekämpfen können. Die bisherigen Erfahrungen mit neuen, von Einzelpersonen dominierten Parteien deuten eher darauf hin, dass diese aufgrund ihrer mangelnden gesellschaftlichen Verwurzelung in Versuchung geraten, staatliche Ressourcen zum Ausbau ihres politischen Einflusses zu nutzen.

Weitere Partieneugründungen versuchen sich als Alternative zu den von Korruptionsskandalen in ihrer Integrität beschädigten politischen Eliten zu profilieren. Zu diesen neu im Parlament vertretenen, von populären Einzelpersonlichkeiten dominierten und teilweise populistischen Parteien gehören die Reformpartei des lettischen Präsidenten Valdis Zatlers, die Kroatische

Demokratische Versammlung von Slawonien und Baranja in Kroatien, die Palikot-Bewegung in Polen, die Volkspartei Dan Diaconescu in Rumänien und Positives Slowenien sowie die Bürgerliste Gregor Virant in Slowenien. Zatlars zum Beispiel gründete seine Partei im Juli 2011, als das von ihm initiierte Referendum zur Auflösung des Parlaments stattfand. Mit der Parlamentsauflösung und Parteigründung wollte Zatlars drei, nach seiner Auffassung von „Oligarchen“ dominierte Parteien aus dem Parlament drängen, nachdem dieses eine Hausdurchsuchung bei dem unter Bestechungsverdacht stehenden Oligarchen Ainars Slesers abgelehnt hatte.

Anti-Korruptionskampagnen entwickelten sich zu legitimitätsbildenden Projekten von Regierungsparteien. Im Rahmen ihres Feldzugs gegen Oligarchen ließ die serbische Regierung im Dezember 2012 einen der reichsten Unternehmer des Landes verhaften, weil sie ihn verdächtigte, bei der Privatisierung von Straßenbau Vermögen veruntreut zu haben. Die ungarische Regierung ernannte einen Kommissar für die Verantwortlichkeit früherer Politiker, der den ehemaligen sozialistischen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány der Korruption beschuldigte.

Neben der Korruption löste die allgemeine wirtschaftliche Misere Proteste und Demonstrationen in mehreren Ländern aus. So richteten sich die Demonstrationen in Slowenien auch und zunehmend gegen die Sparmaßnahmen der Janša-Regierung. Von 2012 bis Anfang 2013 kam es zu zwei Generalstreiks im öffentlichen Dienst. In Bulgarien demonstrierten im Februar 2013 mehrere zehntausend Menschen gegen Energiepreissteigerungen sowie gegen die Austeritätspolitik der Regierung und die allgemeine Armut. Im April 2012 fand in Prag eine große Protestdemonstration gegen die Sparpolitik und die neoliberalen Sozialreformen der Regierung statt. In Montenegro organisierten zivilgesellschaftliche Organisationen im Jahr 2012 Proteste gegen die Verringerung des Lebensstandards. In Estland veranstalteten Lehrer und Ärzte im Jahr 2012 Streiks, um Gehaltserhöhungen zu erreichen.

Die Unzufriedenheit mit der ökonomischen Lage und der wirtschaftspolitischen Leistung der Regierung gehörte zu den entscheidenden Ursachen für die Regierungsrücktritte und -wechsel in Bulgarien (Februar 2013), Litauen (Oktober 2012), Serbien (Mai 2012) und Slowenien (September 2011).

Von Verarmung betroffene Bevölkerungsgruppen unterstützten aber in mehreren Staaten auch extremistische Parteien mit radikal nationalistischen oder antidemokratischen Agenden. In Ungarn zum Beispiel verfügt die rechtsextreme Partei Jobbik über zwölf Prozent der Parlamentssitze. Im ärmeren Osten des Landes erreichten ihre Kandidaten bei den Parlamentswahlen von 2010 in allen Wahlkreisen nach den führenden Fidesz-Kandidaten die meisten Wählerstimmen. Mit Jobbik vernetzte rechtsextreme paramilitärische Gruppen veranstalteten Aufmärsche in von Roma bewohnten Dörfern, die die Einwohner einschüchterten. Der rechtsextreme und Fidesz-nahe Journalist Zsolt Bayer sowie der Jobbik-Abgeordnete Márton Gyöngyösi schürten mit Roma-feindlichen und antisemitischen Äußerungen die Ressentiments gegen Angehörige dieser Minderheiten. Extremistische Parteien sind außerdem in Bulgarien (Ataka), Kosovo (Vetëvendosje) und in Kroatien (HSP) in den Parlamenten vertreten.

In Lettland trug die Wirtschaftskrise zur politischen Mobilisierung der russischsprachigen Bevölkerungsgruppe (etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung Lettlands) bei. Aus den Parlamentswahlen vom September 2011 ging das Harmoniezentrum, ein Wahlbündnis, das sich als Anwalt dieser Gruppe versteht, erstmals als stärkste Partei hervor. Nachdem die Verhandlungen zur Bildung einer Regierungskoalition mit dem Harmoniezentrum gescheitert waren, initiierten nationalbolschewistische Politiker der lettischen Russen ein Referendum zur Anerkennung der russischen Sprache als zweiter Staatssprache. Nachdem eine Mehrheit der Bürger im Februar 2012 dagegen votiert hatte, versuchten Politiker beider Seiten eine weitere Zuspitzung des Konflikts zu vermeiden. Aktivisten der russischen Volksgruppe starteten jedoch ein Volksbegehren zur automatischen Einbürgerung der in Lettland lebenden russischsprachigen Nicht-Staatsbürger, das aber im November 2012 von der Zentralen Wahlkommission als verfassungswidrig erklärt wurde.

Die dominanzorientierte Machtpolitik der ungarischen und rumänischen sowie der albanischen und mazedonischen Regierungen beeinträchtigte auch die internationale Glaubwürdigkeit und die Kooperationsbereitschaft dieser Staaten. Die EU und andere internationale Organisationen hatten mit ihrer Kritik an der Verletzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien und ihren Appellen an die politischen Eliten wenig Erfolg. Vielmehr benutzte vor allem die Orbán-Regierung die Mahnungen und Vertragsverletzungsverfahren aus Brüssel und Washington, um gegenüber ihren Anhängern und der ungarischen Öffentlichkeit die angebliche ausländische Bevormundung Ungarns zu demonstrieren.

Im Konflikt zwischen Kosovo und Serbien konnte die EU dagegen Fortschritte erzielen. Zwar lehnen Serbien, Russland und auch fünf EU-Mitgliedstaaten eine Anerkennung Kosovos als unabhängiger Staat noch immer ab. Aufgrund dessen bleibt die Sicherheitsratsresolution Nr. 1244 in Kraft, und eine UN-Mission sowie die von der NATO geführte multinationale Friedenstruppe KFOR sind weiterhin im Land vertreten. Von den 193 UN-Mitgliedstaaten hatten jedoch bis zum Juni 2013 103 Staaten Kosovo anerkannt, darunter die meisten EU-Mitgliedstaaten und die USA. Im September 2012 wurde das Internationale Zivile Büro geschlossen, das die USA und andere anerkennende Staaten errichtet hatten, um den Unabhängigkeitsprozess zu begleiten. Die EU-Außenbeauftragte konnte nicht nur im Konflikt über die Grenzkontrollen vermitteln, sondern im April 2013 auch ein Abkommen aushandeln, das die serbischen Kommunen und Enklaven in Kosovo in einen Gemeindeverband mit weitgehenden Autonomie- und Repräsentationsrechten innerhalb des kosovarischen Institutionengefüges organisiert.

Die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens wurde jedoch durch mehrere Urteile des Haager Jugoslawien-Tribunals erschwert. Im November 2012 sprach das Gericht den kosovo-albanischen Freischärlerführer Ramush Haradinaj sowie die kroatischen Armeegeneräle Ante Gotovina und Mladen Markač frei von der Verantwortung für Verbrechen an der Zivilbevölkerung, die die von ihnen befehligten Truppen während der Kriege in Kroatien und Kosovo begangen hatten. Alle drei wurden daraufhin als Kriegshelden in ihrer Heimat bejubelt. Die Haager Entscheidungen stärkten die in Kroatien und Kosovo weit verbreitete Ansicht, dass die eigene Nation ein unschuldiges Opfer serbischer Aggression darstelle und für eine gerechte Sache gekämpft habe. In Serbien hingegen fühlten sich

diejenigen bestätigt, die das Haager Tribunal schon immer als einseitige internationale Schuldzuweisung an Serbien dargestellt hatten.

## Ausblick

Den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten hat die Krise der Eurozone vor Augen geführt, welchen Anpassungszwängen weniger wettbewerbsfähige Länder ausgesetzt sind und welche sozialen und politischen Erschütterungen die erzwungenen inneren Abwertungen auslösen können. Die Konflikte innerhalb der Währungsunion und die anhaltende Rezession in den südeuropäischen Staaten belegen, dass ein Beitritt zur EU und zur Eurozone weder eine Gewähr für ökonomische Stabilität und Entwicklung bietet, noch als Kompass für eigene Reformen ausreicht. Zudem hat die Krise die Bruchlinien zwischen den Wirtschafts- und Sozialmodellen und den zu Grunde liegenden politischen Ökonomien in Nordwest- und Südeuropa vertieft.

Die verringerte Attraktivität und Orientierungskraft der europäischen Integration fördern in den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten vier Entwicklungstendenzen, die die Demokratie gefährden. Erstens schwächen sie diejenigen politischen Eliten, die eine Europäisierung aufgrund ihrer Identifikation mit europäischen Werten propagierten, gegenüber den politischen Eliten, die die EU-Mitgliedschaft aus instrumentellen Gründen unterstützen. Letztere interpretieren die von der EU vertretenen demokratischen und rechtsstaatlichen Normen als Bedingungen, die nicht zum inneren Gerüst der nationalen ökonomischen, politischen und Rechtsordnung gehören sollten, sondern von außen auferlegt wurden und nur erfüllt werden, um materielle Vorteile zu erhalten oder Sanktionen zu vermeiden.

Zweitens stärken sie populistische Parteien und Politiker, die der enttäuschten Bevölkerung Scheinalternativen zur ökonomischen Integration verheißen, nationalstaatliche Stärke inszenieren und Kampagnen gegen die vermeintlichen Verantwortlichen für die Misere – exkommunistische Seilschaften, das internationale Finanzkapital, ausländische Großmächte – veranstalten. Im Unterschied zu den etablierten westeuropäischen Demokratien stehen populistische Parteien nicht am Rande des Parteienspektrums. Vielmehr bewirken die schwächeren Bindungen zwischen Wählern und Parteien in den jungen Demokratien der Region, dass die "Mitte der Gesellschaft" leichter für populistische Politiken zu gewinnen ist.

Drittens haben die EU- und Wirtschaftskrise in mehreren Staaten der Region politischen Eliten zur Regierungsübernahme verholfen, die staatliche Ressourcen zur Marginalisierung der Opposition und eine polarisierende Rhetorik zur Mobilisierung der eigenen Anhänger einsetzen. Um ihre Machtposition auszubauen, besetzen diese Eliten möglichst viele öffentliche Ämter und Schlüsselpositionen mit ihren eigenen Parteigängern und hebeln rechtsstaatliche Kontrollinstanzen aus.



Viertens sind in vielen ostmittel- und südosteuropäischen Staaten Proteste und soziale Bewegungen entstanden, die sich gegen die Austeritätsprogramme der Regierungen und gegen das politische Establishment richten. Die offene Artikulation von Unzufriedenheit signalisiert weniger gereifere Zivilgesellschaften und politisch aktivere Bürger, als vielmehr die Enttäuschung über das von den politischen Eliten propagierte Projekt der Modernisierung mittels europäischer Integration. In mehreren Staaten trugen gewaltsame Ausschreitungen am Rande von Protestdemonstrationen und inszenierte Gegenproteste zur politischen Polarisierung bei und erhöhten das Risiko, dass extremistische Politiker die Proteste aufgreifen und für ihre systemfeindlichen Ziele vereinnahmen.

In Südosteuropa konnte die EU mit ihrer Beitrittsperspektive Reformprozesse und eine Normalisierung der kosovarisch-serbischen Beziehungen unterstützen. Kroatien trat am 1. Juli 2013 bei, die EU eröffnete im Juni 2012 Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und beschloss die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Serbien sowie von Assoziierungsverhandlungen mit Kosovo. Die weiteren Aussichten für Kosovo sind jedoch ebenso ungewiss wie für Albanien und die blockierten Annäherungsprozesse in Bosnien und Mazedonien. Außerdem illustrieren die Vorgänge in Rumänien und Ungarn, dass die Mitgliedschaft in der EU nicht nur keine Gewähr gegen eine Dekonsolidierung der Demokratie bietet, sondern möglicherweise auch die Fesseln löst, die sich machtorientierte politische Eliten im Interesse des Beitritts zuvor selbst anlegten.